Publicación anual del CEJA e INECIP • Año 19 • Nº 23

Sistemas Judiciales

Una perspectiva integral sobre la administración de justicia

Análisis Criminal

Abdi Ariel Guerra Guzmán Guatemala • Orlando Corrales Costa Rica • Diego García Yomha Argentina • Vítor Souza Cunha Brasil • Oscar Aarón Santiago Quintos México • Juan Carlos Romero Yanes Honduras • José María Juárez y Yazbek Karel Victoria Panamá • Francisco Eccehomo Forero Morales Colombia • Camila Álvarez Vargas Chile • Patricia Marquisá Horgales Uruguay • Debate: Alejandra Gils Carbó, Luiza Fonseca Frischeisen, Thelma Aldana, Víctor Cubas Villanueva • Reflexiones • Reseñas • Y artículos de David Terroba Borodovsky, Diego García Yomha, Andrew Warshawer, Luiz Eduardo Cani, Michael Rempel y Tia Pooler

Sistemas Judiciales

Dirección

Leonel González

Gonzalo Rua

Comité Editorial

Jaime Arellano Quintana

Alberto Binder

Rafael Blanco

Marie-Christine Fuchs

Linn Hammergren

Silvina Ramírez

Claudia Paz y Paz

Juan Enrique Vargas

Nathalie Alvarado

Jefferson Apperson

Katya Salazar

ÍNDICE

- **EDITORIAL.** Gonzalo Rua y Leonel González Postigo 4

- **TEMA CENTRAL: EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS**
  - Guatemala. Msc. Abdi Ariel Guerra Guzmán 7
  - Costa Rica. Orlando Corrales 16
  - Argentina. Diego García Yomha 24
  - Brasil. Vítor Souza Cunha 32
  - México. Mtro. Oscar Aarón Santiago Quintos 41
  - Honduras. Juan Carlos Romero Yanes 55
  - Panamá. José María Juárez y Yazbek Karel Victoria 59
  - Colombia. Francisco Eccehomo Forero Morales 66
  - Chile. Camila Álvarez Vargas 71
  - Uruguay. Patricia Marquisá Horgales 83

- **REFLEXIONES**
  - David Terroba Borodovsky
    Unidades de análisis criminal y perspectiva político criminal para la persecución penal 92
  - Diego García Yomha
    Agenda de trabajo para el análisis criminal en América Latina 101
  - Andrew Warshawer
    La persecución penal inteligente y la Unidad de Estrategias Penales: el modelo de Nueva York 104

- **TEMAS GENERALES**
  - Luiz Eduardo Cani
    El naufragio de la oralidad: el caso de los Juzgados Especiales Criminales en Brasil 113
  - Michael Rempel y Tia Pooler
    La reducción del uso de la prisión preventiva en Nueva York: estrategias para la excarcelación basadas en datos 124

- **DEBATE**
  - Entrevistas a Alejandra Gils Carbó, Luiza Fonseca Frischeisen, Thelma Aldana y Víctor Cubas Villanueva 138

- **RESEÑAS**
  - La justicia penal adversarial en América Latina: hacia la gestión del conflicto y la fortaleza de la ley 145
  - La gestión judicial de los nuevos tribunales civiles 150

[Las opiniones vertidas en la revista son de responsabilidad de sus autoras/es y no de las instituciones que la editan.]

Coordinación
Laura Cora Bogani

Equipo Editorial
Inés Binder
Francisco Godinez Galay
Laura Pérez Portela

Diseño Gráfico
Patricia Peralta

CEJA
Rodó 1950, Providencia
Santiago de Chile, Chile
Tel: +56 2 2889 3000
info@cejamericas.org
www.cejamericas.org
@CEJAoficial
CEJAoficial
@cejaoficialok

Sistemas Judiciales
sistemasjudiciales
www.sistemasjudiciales.org

INECIP
Talcahuano 256, 1° piso (C1013AAF)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires,
Argentina
Tel: +54 11 4372 0570
inecip@inecip.org
www.inecip.org
@inecip
inecipargentina
inecip_argentina

1.

El proceso de estudio y transformación de la justicia penal en América Latina, con el correr de las décadas, se ha ido complejizando. No solo por las nuevas, exigentes y genuinas demandas que pesan sobre el sistema de justicia penal, sino también por la necesidad de comprensión de los fenómenos criminales y de las organizaciones criminales que se han ido perfeccionando y profesionalizando, que obtienen enormes ganancias con el dinero proveniente del delito. Sin esa comprensión difícilmente se pueda impactar, a través del sistema penal, en la reducción del crimen y, por consiguiente, de la violencia e inseguridad que éste genera. Sin un adecuado análisis político criminal la persecución del delito se vuelve un ejercicio de poder absurdo, desigual e insensato, de aplicación de violencia estatal sin sentido, sin chances de lograr una verdadera disminución de los fenómenos criminales. Y no estamos hablando de ganancias menores y de reducidos mercados criminales. Para darnos una imagen, basta con mencionar que en México, a comienzos de siglo, la rentabilidad de los mercados criminales generaba beneficios anuales a la industria del narcotráfico por 3200 millones de dólares[1].

Resulta claro que el debate sobre la democratización del sistema de justicia ya no puede girar casi con exclusividad, como hace tres décadas, en torno a una mayor transparencia centrada en la toma oral y pública de las decisiones judiciales. Éste será un punto mínimo al que no hay que claudicar –y seguramente requiere aún de mayores precisiones y exigencias[2]–, un anclaje desde donde partir, mas no es suficiente para fortalecer la legitimidad del sistema penal y su consecuente aplicación de poder punitivo.

Convergen hoy exigencias muy precisas que parten desde la sociedad civil y se constituyen en un motor para la conformación de la nueva justicia penal latinoamericana. Estas exigencias deben ser comprendidas por los operadores del sistema de justicia penal, para poder salir de viejos paradigmas y continuar con el proceso de transformación con aires renovados, brindando respuestas adecuadas a las genuinas demandas sociales. Que la sociedad civil se constituya como motor del cambio, a esta altura, no nos debiera llamar la atención. Ya hemos visto cómo, a través del trabajo de diversas ONGs se han efectuado genuinas demandas al sistema de justicia penal en diversas áreas. El juzgamiento de los delitos de lesa humanidad cometidos durante las últimas dictaduras militares en la región, demandas de mayor transparencia en la selección de magistrados y en la toma de decisiones y una mejora en el acceso a la justicia son parte de sus logros.

2.

El proceso de transformación de la justicia penal no se ha estancado allí. Se trata de una proceso dinámico, una política pública que se ha mantenido en el tiempo por más de tres décadas. Víctimas que reclaman sus derechos y no se conforman con decisiones formales que en nada solucionan su conflicto (ya sea por no tomar en cuenta los intereses de las partes, o

1 Binder, A., Rua, G. y Bravo, J.J.. (Abril de 2019). Hacia la modernización del sistema de justicia penal en México: reflexiones y propuestas. Informe del Banco Interamericano de Desarrollo, pP. 17. Disponible en: https://publications.iadb.org/es/hacia-la-modernizacion-del-sistema-de-justicia-criminal-en-mexico-reflexiones-y-propuestas

2 A ese tema nos dedicamos en el Nº 21 de nuestra revista Litigación y sistema por audiencias.

por la falta de control sobre el cumplimiento de los acuerdos arribados); los feminismos y los movimientos reivindicativos de la diversidad sexual que exigen una tutela judicial efectiva de los derechos que han sido históricamente masacrados; la efectiva vigencia de los Derechos Humanos en el sistema penal; y organizaciones de la sociedad civil que exigen, a través del juicio por jurados, una mayor democratización del Poder Judicial, son parte de las exigencias más modernas que componen la agenda de la nueva justicia penal latinoamericana y que, no por casualidad, abordamos en los números más recientes de nuestra revista[3].

Las demandas sociales sobre la justicia penal no se limitan exclusivamente a esas temáticas. En los últimos tiempos ha habido demandas muy concretas sobre seguridad que hunden sus reclamos no solo sobre el sector policial. Aún sin saber con claridad el "cómo", advierten que la justicia también tiene cierta responsabilidad en políticas de seguridad y que, por ello, debe rendir cuentas. Atrás han quedado los viejos debates sobre si la justicia debía o no dar respuesta en temas de seguridad, propios de la primera etapa de la reforma. Ya nadie puede afirmar con sensatez que no exista vínculo alguno entre un sistema de justicia que resulte ineficiente y el aumento de tasas de criminalidad. Claro que la responsabilidad será compartida con otras agencias estatales, pero no puede sostenerse que no haya ningún tipo de responsabilidad de los Ministerios Públicos Fiscales en temas de seguridad.

De allí que el sistema de justicia penal también deba rendir cuentas en esta área y mostrar cuáles son sus resultados en la persecución y reducción de los fenómenos criminales que impactan con mayor violencia en la sociedad. Claro que a las agencias estatales que componen el sector justicia le ha resultado cuanto menos incómodo, por falta de costumbre, tener que brindar resultados sobre su actuación, tener que abrir sus datos y rendir cuentas sobre sus resultados y gestión en política criminal.

3.

Una parte importante de la nueva agenda política de la justicia penal latinoamericana está centrada en el análisis criminal para una persecución estratégica del delito. Hasta no hace pocos años, los Ministerios Públicos de la región, en líneas generales, consideraban que no debían dar ningún tipo de respuesta a las demandas sociales sobre seguridad, las que eran orientadas exclusivamente al mundo policial, como si se pudiese comprender y gestionar la persecución del delito en compartimentos tan estancos. Inmunizados en una arquitectura institucional deficiente y en un diseño de fiscalías y oficinas que replicó el viejo modelo de los Juzgados de Instrucción, el Ministerio Público Fiscal (MPF) quedó estructurado en unidades rígidas, con poca comunicación entre sí y que rara vez compartían información. De ese modo, no lograban percibir ni las potencialidades que la institución tenía sobre el manejo de la información que procesaban para la comprensión de los fenómenos criminales, ni las responsabilidades institucionales de convertirse en actor protagónico de la política criminal nacional en pos de reducir la violencia del crimen y los índices de inseguridad. Es precisamente esa deficiente arquitectura institucional la que los llevó a perseguir el delito desconectado de la realidad, con una visión de "caso a caso", recayendo así la violencia penal sobre los eslabones más bajos

3 Disponible en https://sistemasjudiciales.org/wp-content/uploads/2019/05/Sistemas22web.pdf

de la cadena criminal y, de ese modo, no lograr torcer la selectividad irracional del sistema penal ni reducir el crimen y sus enormes ganancias económicas.

Con el correr de los años, y más precisamente en la última década, pudimos observar significativos cambios legislativos en las leyes orgánicas de los Ministerios Públicos, nuevas estructuras y una arquitectura institucional más moderna, como así también la creación de Direcciones de Análisis Criminal y el diseño de Planes de Persecución Penal Estratégicos que requieren, de a poco, evaluaciones y el cumplimiento de objetivos[4]. Son estos cambios los que permiten vislumbrar un nuevo horizonte de proyección en torno al inevitable vínculo entre seguridad y justicia, y la necesaria reconstrucción de una agenda de política criminal democrática.

Como bien señala Alberto Binder, una política criminal democrática es aquella que tiende a absorber y reconvertir la violencia social, esto es disminuir la violencia en una sociedad. De allí que el objetivo de la política criminal sea controlar, reducir, transformar o hacer desaparecer un determinado fenómeno criminal[5]. Y ese debe ser el objetivo de actuación de los Ministerios Públicos de la región.

Un Ministerio Público Fiscal moderno debe comprender que los delitos responden, en su gran mayoría a fenómenos sociales y a mercados criminales, en los que, a través del delito, las organizaciones criminales generan enormes beneficios económicos que es preciso combatir. Solo con una adecuada comprensión de la ganancia económica que genera el crimen y del funcionamiento de las organizaciones criminales, podrá tener una actuación sólida. Un Ministerio Público Fiscal que no comprenda esta visión está destinado al fracaso de toda política criminal democrática que tienda a reducir y controlar los fenómenos criminales con la aplicación del sistema penal. Por el contrario, un Ministerio Público Fiscal democrático debe optimizar su intervención a través de la aplicación del derecho penal tendiente a impactar en las ganancias económicas del delito.

Es por ello que en este número nos concentramos en poder presentar los avances más significativos en la región, vinculados al análisis criminal de determinados fenómenos criminales que sirvan para compartir experiencias en la región y marcar el camino hacia una persecución penal estratégica y democrática.

Gonzalo Rua y
Leonel González Postigo

4 En esa línea, el Plan Estratégico de la Fiscalía General de Colombia (2016/2020) tiene como objetivos específicos: a. impactar en el crimen organizado; b. en los delitos de corrupción de mayor impacto; c. en los fenómenos priorizados (entre ellos homicidios, delitos sexuales y género); d. una mejora en el acceso a la justicia; e. fortalecer el ejercicio de la acción penal con mayor presencia del Ministerio Público en fiscalías descentralizadas; y f. contribuir al fin del conflicto armado. En esa misma dirección, se inscriben los últimos planes estratégicos de Chile y Guatemala (2015/2019).

5 Binder, A., (2011). *Análisis Político Criminal* (pp. 287 y sigs). Ciudad de Buenos Aires, Argentina, Editorial Astrea.

Msc. Abdi Ariel Guerra Guzmán

Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, abogado y notario, magister artium en Derecho Penal y Derecho Procesal Penal. Ha trabajado como auxiliar fiscal y agente fiscal del Ministerio Público de Guatemala durante 13 años y actualmente tiene el cargo de director de la Dirección de Análisis Criminal del Ministerio Público de Guatemala.

Análisis criminal en Guatemala

Avances en la Investigación Criminal

Resumen

Con el presente artículo se pretende explicar cuál ha sido la transformación del sistema procesal penal en Guatemala, y cómo las distintas instituciones relacionadas han sido creadas y adaptadas para cumplir con los objetivos de impartir justicia de manera objetiva. Asimismo, se exponen los retos que el Ministerio Público y las entidades con competencia de investigación criminal, enfrentan para combatir la delincuencia común y la organizada. Se destaca la herramienta de análisis criminal, como un elemento sustancial para obtener resultados en casos en concreto, así como para brindar estrategias de abordaje para efectuar la persecución penal estratégica, resaltando cómo el trabajo en coordinación con las distintas instituciones es clave para obtener resultados positivos en el tema de justicia, en el marco del respeto y promoción de los Derechos Humanos para el logro del bien común.

En Guatemala la investigación penal y el análisis criminal lo realiza el Ministerio Público, pero antes de abordar este tema es necesario contextualizar al lector sobre aspectos generales pero relevantes de los actores involucrados en el sistema de justicia, sobre los avances y retos que como país hemos superado para dar respuesta a la población afectada por la delincuencia común y la delincuencia organizada.

El Ministerio Público "es una institución auxiliar de la administración pública y de los tribunales de justicia con funciones autónomas, cuyos fines principales son velar por el estricto cumplimiento de las leyes del país". (Constitución, 1985).

En 1994, entró en vigencia el nuevo Código Procesal Penal e inició formalmente la reforma del proceso penal guatemalteco. Esto impuso al sistema de justicia el reto de trabajar y construir un modelo de investigación y judicialización apegado a derechos y garantías constitucionales y procesales, así como de respeto a los Derechos Humanos.

La reforma del proceso penal en el país incluía entre otros desafíos, cambiar del sistema inquisitivo al sistema penal acusatorio, el cual se empezó a implementar progresivamente, pero con avances constantes de todas las instituciones y dependencias involucradas. Uno de los primeros obstáculos a vencer fue cambiar

el pensamiento de quienes son operadoras/es de justicia con respecto a separar las funciones de quien investiga y quien juzga. Ese proceso fue clave para afirmar las bases institucionales y que el proceso penal se lleve a cabo fundamentado en los principios de legalidad, debido proceso, derecho de defensa, objetividad e independencia, entre otros.

El sistema de justicia a través de los años ha ido superando una serie de obstáculos y retos, con el fin de que la población guatemalteca tenga acceso a la justicia de manera pronta y cumplida, en la cual cada una de las instituciones involucradas haga sus mejores esfuerzos desde el ámbito de sus competencias para lograr la armonía, la convivencia pacífica y el bien común.

Es importante para el sistema de justicia de cualquier país, tener instituciones sólidas, con recursos humanos calificados, especializados y comprometidos, contar con normativa legal que armonice las tareas de investigación y judicialización de los procesos, así como dotarlos de herramientas tecnológicas y recursos materiales para investigar, juzgar y castigar a quienes su conducta encuadre en los diversos delitos regulados en el Código Penal y las leyes especiales.

Se debe resaltar que las instituciones en Guatemala han tenido avances importantes para fortalecer la investigación penal y el sistema de justicia penal. Entre estos se puede mencionar:

a) El Organismo Judicial se ha fortalecido a través de los años ampliando su cobertura en el territorio nacional, se han creado juzgados y tribunales especializados, por ejemplo los de femicidio, de mayor riesgo, tributarios, etcétera, con el fin de juzgar y sancionar de manera adecuada a quienes transgreden la ley y de esa forma debilitar y contrarrestar a las estructuras criminales que operan en el país, además de tomar acciones para fortalecer la carrera judicial y capacitar a jueces y magistrados.

b) El Organismo Legislativo, en materia penal ha aprobado leyes en beneficio de la población para enfrentar la delincuencia común y las estructuras del crimen organizado. Entre estas se pueden resaltar la Ley Contra la Delincuencia Organizada, Ley Contra el Lavado de Dinero y otros Activos, Ley de Extinción de Dominio, Ley de Armas y Municiones, Ley Contra el Femicidio y otras formas de Violencia contra la Mujer, Ley contra la Violencia Sexual y la Trata de Personas y otras que han fortalecido la investigación y litigio de los casos penales.

c) Por medio del Decreto 32-2006 del Congreso de la República de Guatemala se creó el Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala (INACIF), institución auxiliar de la administración de justicia, responsable de realizar los peritajes técnicos y científicos que se requieren dentro del proceso. Con la creación de esta institución se fortaleció la investigación penal ya que los casos deben sustentarse, no solamente con prueba testimonial o documental sino con prueba científica.

d) En relación al Ministerio Público, con el Decreto 40-94 del Congreso de la República de Guatemala que contiene la Ley Orgánica del Ministerio Público, quedaron establecidas las funciones institucionales, la estructura jerárquica y el quehacer y competencia del personal fiscal y administrativo adaptándose dicha ley al sistema acusatorio; dicho decreto ha sido reformado con la finalidad de ajustarse a la dinámica de cambio constante de la delincuencia común y organizada.

La institución también ha tomado acciones para fortalecer la persecución penal y resolución de casos. Por ejemplo, se han creado fiscalías especializadas, se ha capacitado a los fiscales e investigadores en temas específicos, se ha priorizado la asignación de recursos para mejorar el desempeño del personal, se han emitido directrices internas con las que se busca fortalecer la investigación y

litigio de casos y la actual administración del Ministerio Público ha alcanzado el 36% de cobertura a nivel nacional, y como parte del cumplimiento al eje 2 del Plan Estratégico, se proyecta que a finales de 2019 se tendrá la cobertura del 53% de 181 municipios de la República de Guatemala (Ministerio Público, mayo 2019); esto con el fin de cumplir con los objetivos institucionales pero principalmente para dar respuesta a la población a quien se deben las instituciones públicas.

Investigación penal

Para efectos prácticos, la investigación penal o criminal la podemos definir como una actividad con la que se pretende indagar respecto de hechos ilícitos, el modo en que son consumados, identificar el móvil del crimen y a los responsables; dicha definición armoniza con los fines del proceso penal que regula el artículo 5 del Código Procesal Penal de Guatemala, que establece: "El proceso penal tiene por objeto la averiguación de un hecho señalado como delito o falta y de las circunstancias en que pudo ser cometido; el establecimiento de la posible participación del sindicado, el pronunciamiento de la sentencia respectiva y la ejecución de la misma" (Código Procesal Penal, 1994).

En la historia de la humanidad siempre han existido crímenes, delincuentes y castigo, así como hechos que han quedado impunes o sin resolver. La forma de abordarlos ha variado según la época, la cultura o las costumbres de las comunidades, pero la comisión de hechos antijurídicos en todas las épocas tiene en común que vulnera los derechos del ser humano. Por ejemplo, los delitos contra la vida, la libertad, la libertad sexual, el patrimonio y delitos de corrupción entre otros han estado presentes durante siglos y también tienen en común que en todas las épocas se ha buscado castigar a quienes transgreden las normas o vulneran derechos inherentes al ser humano.

La humanidad constantemente evoluciona, el progreso y el desarrollo buscan el bienestar y mejorar la calidad de vida de la población, pero a la par de aquellos que anhelan una sociedad justa, equitativa, que pueda vivir en paz y armonía, también evolucionan aquellos grupos o personas que para lograr su propio beneficio no les interesa si tienen que vulnerar los derechos de los demás, si tienen transgredir la ley o causar inestabilidad social.

Es necesario hacer esta reflexión para abordar el tema de investigación y análisis criminal, porque al observar el pasado reciente, nos damos cuenta que la sociedad ha cambiado, en lo económico, político, social y cultural. Estos cambios implican que en materia de investigación, las instituciones involucradas en el sector justicia tienen que mejorar su forma de trabajo para hacer frente a los retos que presenta la delincuencia.

En Guatemala, por ejemplo, décadas atrás cuando imperaba el modelo penal inquisitivo en el sistema de justicia, el número de habitantes era menor y no había los avances tecnológicos de hoy, los delitos que se investigaba, perseguía y castigaba eran en su mayoría los llamados delitos comunes, por ejemplo robos, hurtos, estafas, homicidios y otros, de acuerdo a la incidencia criminal de esa época; los problemas sociales y el tema de seguridad tenía un enfoque diferente pues el país se encontraba viviendo el conflicto armado interno, además la delincuencia no había avanzado al punto de que fuera necesario pensar en realizar investigaciones de grupos organizados con alcances fuera de nuestras fronteras; las comunicaciones telefónicas y otros medios tecnológicos eran limitados; contrario a lo que sucede en la actualidad en donde toda la tecnología desarrollada al servicio del ser humano también es mal utilizada para la planificación y comisión de todo tipo de delitos.

El desarrollo, los cambios y el avance tecnológico son positivos para todos los pueblos. Es innegable el beneficio para la humanidad

aun cuando existe desigualdad, no podemos olvidar que la tecnología ayuda a salvar vidas, que impulsa la economía local, regional y global y sirve de instrumento para lograr mejores condiciones de vida.

La delincuencia ha puesto a su servicio el desarrollo y la tecnología para perfeccionar el crimen, evadir la justicia y buscar impunidad; eso supone un reto para el sector justicia de cualquier país y de allí surge la necesidad que el Ministerio Público como institución encargada de la persecución penal tenga que mejorar sus procesos, técnicas, estrategias y tecnología para frenar el crecimiento y poder que crean las organizaciones criminales. El reto de las unidades de investigación va más allá de contrarrestar y buscar el castigo de quienes viven de delinquir; ahora se tienen que hacer grandes esfuerzos para identificar grupos criminales que afectan bienes jurídicos que pueden debilitar la institucionalidad, la economía y la paz social.

¿A qué hago referencia cuando menciono que los grupos criminales pueden debilitar la institucionalidad, la economía y la paz social?

Los grupos de delincuencia organizada, por medio de todas las ganancias ilícitas que generan han logrado infiltrarse en instituciones clave para procurar impunidad y seguir actuando libremente, lo cual trae como consecuencia graves problemas para la población en aspectos de seguridad, justicia, economía, bienestar y desarrollo.

En el tema de corrupción en el ámbito público y privado, la comisión de estos ilícitos resta oportunidades para que la población pueda tener acceso a la salud, la educación, la seguridad y el desarrollo de las comunidades; para las agencias de investigación. El reto es grande ya que se debe identificar el modo de operar de organizaciones criminales que de forma sistemática sustraen fondos públicos para su beneficio, identificar quiénes son las personas o grupos del sector privado con quienes hacen alianzas para enriquecerse de forma ilícita. Esto implica que quien investiga debe enfrentarse a grupos con poder económico y político, razón por la cual la investigación debe realizarse de forma independiente, profesional y con suficiente evidencia para evitar que las investigaciones fracasen.

Otro de los flagelos que afecta a la sociedad es la actividad de producción, tráfico y distribución de drogas. Países como Guatemala y otros de América Latina son clave para los grupos de delincuencia organizada de narcoactividad. Unos países son utilizados para la producción y elaboración de substancias ilícitas y otros sirven de puente para llegar a países con porcentajes altos de consumo. Para la sociedad, esta actividad ilícita también genera graves problemas de violencia, de salud y de corrupción.

El desafío para el Ministerio Público y para las agencias de investigación es complejo, pues esta actividad trasciende fronteras y para investigar, capturar, procesar y castigar a quienes integran estos grupos criminales los países deben hacer alianzas estratégicas; sabemos que una de las mayores fortalezas de estos grupos es el poder económico que obtienen. Esto les facilita evadir la investigación pues en determinado momento pueden comprar la voluntad de algunos funcionarios que están a su servicio y les brindan protección.

Los delitos contra el patrimonio, por ejemplo el robo de vehículos, las estafas, la extorsión, el robo de teléfonos móviles, pareciera que no tienen mayor impacto en la economía de un país, pero no olvidemos que al estudiar estos fenómenos criminales de manera integral, se puede establecer el grave daño que causan a la sociedad y los alcances van más allá de una afectación económica. Estos delitos son ejecutados muchas veces con extrema violencia, utilizando armas de fuego, generando temor e intranquilidad en las víctimas.

El Ministerio Público y las unidades de investigación deben hacer un abordaje integral y

de manera conjunta para combatir estos crímenes. De lo contrario, la economía nacional se ve afectada al grado de que muchos empresarios y comerciantes deben cerrar sus negocios cuando son víctimas de extorsión; para algunas personas un automóvil o una moto es una herramienta de trabajo y cuando los despojan de estos los dejan sin oportunidad de generar ganancias para el sustento familiar.

Las personas que se dedican a la comisión de estos hechos ilícitos forman organizaciones criminales, en donde cada miembro tiene una función definida, razón por la cual la investigación debe estar enfocada a determinar el modo de operar, quiénes son los integrantes del grupo, la identificación de mercados ilícitos y muy importante es poder profundizar y seguir la ruta del dinero que generan, pues la investigación también debe ir enfocada a poder extinguir todos los bienes que adquieren de manera ilícita.

En relación a la investigación de los delitos contra la vida e integridad de las personas, el Ministerio Público y las agencias auxiliares en investigación, deben estar en constante capacitación y profesionalización, para poder determinar la forma, los métodos y las estrategias de abordaje para que estos crímenes no queden impunes.

La Constitución Política de la República de Guatemala establece que el Estado debe garantizarle a los habitantes la vida. Por esta razón se debe hacer el mejor esfuerzo para reducir los índices de muertes violentas en el país. No podemos dejar de lado el grave daño social, moral, familiar y económico que causa a quienes pierden a un ser querido de forma violenta; independientemente de cuál sea el móvil de los delitos contra la vida, estos de ninguna manera pueden justificarse ni quedar impunes.

En varios países de América Latina, las muertes violentas están relacionadas con otros delitos y fenómenos criminales como la narcoactividad, delitos patrimoniales, corrupción, etc., por esa razón los fiscales, policías, investigadores y peritos deben tener una especialización para la resolución de estos casos, los cuales deben trabajarse de manera diligente para no perder ningún indicio que puede ser clave en la investigación.

El Ministerio Público en Guatemala, responsable de la acción penal y de dirigir la investigación, procura estar a la vanguardia en temas fundamentales como procesamiento del escenario criminal y recolección de indicios, uso e interpretación de informes periciales y principalmente procurar que el personal fiscal y de investigación tengan la capacidad de detectar y analizar cuestiones o circunstancias que escapan al conocimiento común a través de la capacitación constante. Los criminales siempre dejan huellas de sus delitos y éstas únicamente pueden ser descubiertas por personas con alto grado de conocimiento y compromiso.

Para la resolución de casos en la actualidad existen muchos recursos útiles al alcance del personal fiscal y de investigación, pero deben tener la capacidad de realizar análisis de información, entender la forma de pensar y actuar de un delincuente ya que con esa visión y alcance van a aprovechar estos recursos y ponerlos al servicio de la investigación.

Veamos algunos ejemplos: las cámaras o sistemas de video vigilancia contienen información valiosa para la investigación pero debe recabarse sin demora y analizarse de forma exhaustiva; la información que generan las empresas de telecomunicaciones, la información que se extrae de los dispositivos móviles o equipos de computación de las víctimas, la información que se obtiene de la evidencia incautada; todo esto sirve para que quien tiene a su cargo la investigación pueda ir construyendo su hipótesis, la cual en el transcurso de la averiguación del hecho puede confirmarla, modificarla o desecharla pero que finalmente lo lleve a la averiguación de la verdad.

Como hemos visto de forma general, la investigación penal o criminal es una tarea compleja,

de vital importancia para dar respuesta a la población que es víctima de hechos delictivos y que reclama la aplicación de justicia, pero se requiere no solo de recurso humano, recurso material y herramientas tecnológicas sino el compromiso de todas las instituciones involucradas en temas de seguridad y justicia, se necesita de alianzas estratégicas a nivel nacional así como coordinaciones internacionales pues el crimen no es un problema local sino un problema que traspasa fronteras. El Ministerio Público y sus dependencias forman solamente un eslabón de toda la cadena de justicia, por eso se requiere del liderazgo de quienes dirigen las instituciones para luchar por una causa común: combatir el crimen y lograr que nuestras sociedades alcancen el ideal de vivir en paz y armonía.

Análisis criminal

Como hice referencia, el proceso penal en Guatemala inició el cambio formal a partir de 1994. También resalté la importancia que tiene la investigación penal, los retos que deben superarse, el daño que causa el crimen en la sociedad y los esfuerzos que deben realizarse para reducir la incidencia criminal a nivel local y regional.

En Guatemala se crea formalmente la Dirección de Análisis Criminal en 2013. El objetivo de conformidad con el artículo 1 del Acuerdo 07-2013 de la fiscal general de República y jefa del Ministerio Público es el siguiente: "Se crea la Dirección de Análisis Criminal como la dependencia encargada de recopilar, organizar, procesar, analizar, producir y comunicar oportunamente información relevante a las diferentes fiscalías y dependencias del Ministerio Público, con el fin de orientar y apoyar estratégica y operativamente las investigaciones y el ejercicio de la persecución y la acción penal de los hechos delictivos relacionados con el crimen organizado y la delincuencia en general".

La Dirección de Análisis Criminal sustituyó a la Unidad de Análisis Criminal que había sido creada en 2006, pero fue necesario conformar una dirección que respondiera a la necesidad del Ministerio Público en relación al abordaje de la criminalidad en general y la delincuencia organizada; el funcionamiento, las capacidades y el trabajo que realiza. Ha sido un proceso de avances y mejora continua.

Podemos establecer en el acuerdo de creación que la función que realiza la Dirección tiene dos enfoques: el primero apoyar al área fiscal en la resolución de casos y el segundo generar informes estratégicos, estadísticos, contextuales y propuestas de abordaje que sirvan a las dependencias del Ministerio Público encargadas de tomar decisiones para el adecuado funcionamiento institucional, la optimización de recursos y la coordinación interinstitucional.

La misión de la Dirección es "orientar, asesorar, y apoyar estratégica y operativamente a los fiscales y autoridades del Ministerio Público mediante la recopilación, almacenamiento, resguardo, procesamiento y análisis de información criminal que permita la toma de decisiones oportunas" y la visión es "ser la dependencia líder de análisis criminal entre los Ministerios Públicos de Centroamérica, conformada por un equipo de trabajo multidisciplinario, confiable, innovador, eficiente y eficaz, que proponga políticas públicas y de persecución penal para reducir la impunidad en beneficio de los guatemaltecos".

En Guatemala, la Dirección de Análisis Criminal forma parte del Ministerio Público y depende directamente del Despacho de la Fiscal General de la República y Jefe del Ministerio Público; los principios con los que debe cumplir son los de "legalidad, objetividad, autenticidad, oportunidad, pertinencia, inalterabilidad e idoneidad del indicio", de acuerdo al artículo 7 del Reglamento de Organización y Funciones de la Dirección de Análisis Criminal.

Es importante resaltar estos principios tomando en consideración que muchos de los

informes que generan los analistas que conforman los diferentes departamentos de la Dirección, son propuestos como medio de investigación y medio de prueba en el proceso penal; en ese sentido la función que desempeña el personal de análisis debe ser objetiva y sustentada en la información que recaba el área fiscal.

El éxito de las agencias encargadas de realizar análisis criminal radica en la información con la que cuenta. Debemos tener claro que para abordar temas de prevención y combate de la criminalidad es necesario recopilar información, clasificarla, ordenarla y finalmente analizarla; esto va a ser útil en cualquier investigación que se realice, pues con bases de datos confiables podemos identificar delincuentes reincidentes, lugares de mayor incidencia criminal, modos de operar, instrumentos para cometer delitos, entre otros.

La Dirección de Análisis Criminal desde su creación ha sido un pilar fundamental en las investigaciones que realizan las fiscalías especializadas, entre las que podemos mencionar: homicidios, femicidios, extorsiones, delitos de narcoactividad, delitos de defraudación tributaria, lavado de dinero, delitos de corrupción etc. La selección y abordaje de casos se realiza tomando como base los informes estadísticos de incidencia criminal; la ventaja de contar con personas especializadas en análisis de datos es que se puede priorizar el combate a los delitos graves, enfocar el recurso humano y material en determinados fenómenos criminales, la desarticulación de grupos de delincuencia organizada y también se puede orientar a las fiscalías para que los delitos menos graves o de menor impacto social puedan resolverse por medio de las salidas alternas al proceso penal, por ejemplo en Guatemala la aplicación del criterio de oportunidad, la conciliación y reparación del daño material.

Es importante para la función que realizan las dependencias encargadas de análisis criminal que la información que recopilan las diferentes fiscalías que conforman el Ministerio Público y la información de campo que recaban los investigadores, debe estar centralizada en una sola dependencia, en el caso de Guatemala en la Dirección de Análisis Criminal.

La importancia de concentrar y recabar información radica en la optimización de recursos, reducción de tiempo y calidad de la investigación. Puede darse el caso que el Ministerio Público y las agencias de investigación cuenten con la información necesaria para realizar análisis de casos o análisis estratégico pero esta se encuentra dispersa y sin procesar en diferentes fiscalías o unidades, en la práctica puede suceder que varias fiscalías estén investigando a las mismas personas, quienes cometen los mismos delitos en distintas regiones o que tienen relación con otros grupos o personas que ya están siendo investigados.

Si la información no es procesada de manera adecuada se corre el riesgo que el Ministerio Público y las agencias de investigación no puedan dar respuesta a las denuncias presentadas por la población y que muchos crímenes queden impunes; en un Estado de derecho el ideal es que todos los delitos sean investigados y resueltos.

Desde la creación de la Dirección de Análisis Criminal en Guatemala, el trabajo que realiza ha sido un pilar fundamental para resolver todo tipo de crímenes, el Departamento de Análisis de Casos se encarga de organizar, procesar y analizar toda la información que tiene la fiscalía a efecto de identificar al autor de un delito y establecer la forma en que el crimen fue planificado y ejecutado.

Existen casos en los cuales el aporte de los analistas criminales es fundamental para resolverlos, pues las personas con formación en análisis tienen la capacidad de identificar patrones, hechos y circunstancias que parecieran irrelevantes pero que en muchas ocasiones son la llave para iniciar una línea de investigación que conduce a la resolución del caso.

Es importante que el trabajo se realice en equipo, debe haber comunicación y coordinación entre el fiscal a cargo de la investigación y el analista designado, pues el fiscal se encarga de recabar toda la información y el trabajo del analista es ordenarla, clasificarla y procesarla; establecer qué información es útil y relevante para finalmente entregar un informe sustentado en evidencia.

El informe de análisis puede servir para dos cosas: 1) orientar al fiscal para que reconduzca su investigación y replantee la hipótesis del caso, y 2) para que confirme su hipótesis; de esa forma cuando el caso sea conocido por un juez de garantías o de sentencia, el informe criminal se convierta en un medio de prueba que otorgue certeza al tribunal para emitir una sentencia fundamentada.

Para realizar un análisis criminal de casos o análisis táctico, se utiliza el ciclo de inteligencia que básicamente consiste en planificar, obtener datos, procesarlos, analizarlos, difundirlos y generar retroalimentación; esto es una tarea compleja y especializada que requiere el uso de herramientas informáticas y de la experiencia del analista.

El análisis criminal aporta información relevante al fiscal ya que el mismo ayuda a entender una investigación y sustentarla con evidencia, entre la información relevante se puede mencionar:

a) Análisis de vínculos, básicamente consiste en integrar toda la información y de manera ordenada establecer relaciones entre personas, lugares, organizaciones, etc.
b) Análisis de relación de comunicaciones, que a grandes rasgos consiste en procesar información telefónica para establecer comunicación entre personas o grupos de personas, ubicación de objetivos en determinado lugar y fecha.
c) Análisis de línea de tiempo, que de forma resumida podemos indicar que tiene como objetivo representar de manera cronológica una serie de eventos (hechos), relacionados a una investigación.

En Guatemala la Dirección de Análisis Criminal también realiza análisis financiero, el cual tiene como objetivo coadyuvar en la investigación de delitos relacionados con lavado de dinero, narcoactividad, defraudación tributaria y contrabando entre otros temas. Este tipo de análisis es realizado por profesionales especializados en contaduría pública y auditoría, quienes a través del estudio de información contable, tributaria y bancaria, pueden establecer si la actividad de una persona individual o jurídica se encuentra dentro del ámbito legal o si están realizando actividades ilícitas que tienen relación con delitos económicos.

El análisis financiero también contribuye a la investigación de delitos cometidos por grupos criminales organizados que se dedican a diversidad de actividades ilícitas, por ejemplo: extorsión, delitos patrimoniales y delitos contra la vida. Por medio del trabajo conjunto que realizan los diferentes departamentos que conforman la dirección se puede determinar la ruta del dinero obtenido de manera ilegal, establecer los bienes adquiridos por estos grupos y la forma de incorporar al sistema bancario las ganancias ilícitas. De esa forma, el Ministerio Público en conjunto con las otras dependencias relacionadas al tema pueden solicitar que estos bienes pasen a poder del Estado y de esa forma combatir a los grupos criminales debilitándolos en uno de sus puntos fuertes que es el poder económico que obtienen.

La Dirección de Análisis Criminal ha tenido avances en temas de análisis criminal relacionado con delitos cometidos a través de la red informática mundial o a través de Internet como comúnmente se le conoce, con el apoyo de países amigos y cooperantes se creó un departamento que apoya a las fiscalías para la investigación de diferentes delitos en donde el medio utilizado es la red. Se ha dado acompañamiento al área de investigación y litigio en temas como material de abuso sexual infantil en distintas modalidades, fraudes en línea, extorsiones y delitos contra la vida. Asimismo se han desarrollado protocolos

para el adecuado manejo de dispositivos electrónicos y evidencia digital con el fin de estar a la vanguardia en temas de investigación y análisis en apoyo al área fiscal.

Trabajo en equipo

De manera general hemos abordado el tema de investigación penal y análisis criminal, las fortalezas, debilidades, retos y desafíos que enfrenta Guatemala y los países de América Latina en la lucha contra la delincuencia común y la delincuencia organizada.

Luchar contra la delincuencia, la corrupción y la impunidad parece un reto imposible de superar, pero la clave para alcanzar mejores resultados y el éxito para disminuir los índices de violencia en la región, radica en el trabajo en equipo que realicemos quienes formamos parte del sistema de justicia. Ministerio Público, unidades de investigación, unidades de análisis, Organismo Judicial y Organismo Legislativo; cada uno desde el ámbito de nuestras competencias debemos hacer el mayor esfuerzo para que todas las acciones que emprendamos vayan encaminadas a dar respuesta a la población y dejar de lado intereses particulares que debilitan la institucionalidad o restan credibilidad al sistema de justicia.

Si logramos trabajar de manera coordinada y enfocados en los mismos objetivos y recuperamos la confianza en las instituciones del sistema de justicia penal, la población se va a convertir en nuestro mejor aliado, pues se fomenta la confianza y la cultura de denuncia.

Para finalizar debo resaltar que la actual administración del Ministerio Público a través de su plan de trabajo impulsa y apoya el tema de investigación, litigio y análisis criminal; la Dirección de Análisis Criminal apoya y fortalece tres ejes de trabajo específicos, siendo estos: a) fortalecer la respuesta ante los delitos contra la vida, contra las extorsiones, la criminalidad organizada y la corrupción, b) reducir la mora fiscal y c) fortalecimiento del área administrativa en apoyo a la gestión fiscal.

La Dirección de Análisis Criminal en Guatemala implementó, a finales de 2018, el Modelo de Modernización y Fortalecimiento, el cual contempla dos acciones puntuales, un Plan de Respuesta Inmediata cuyo objetivo fue definir las líneas de acción inmediatas de mejora y el Plan de Desarrollo Integral 2022 con el fin de generar una reforma en los procesos internos y mejorar los servicios que se presta a los usuarios.

Es constructivo también que se generen estos espacios para intercambio de ideas de quienes formamos parte del sector justicia y de esa manera aprovechar el conocimiento, experiencia, liderazgo y buenas prácticas de otras unidades de enlace y agencias de investigación ya que los países de América, así como tenemos muchos aspectos positivos en común, tenemos también problemas similares en temas de criminalidad.

Trabajo en equipo, mejora continua, compromiso institucional y el intercambio de experiencias ayudarán a fortalecer a las instituciones involucradas en temas de seguridad y justicia. De esa forma vamos a estar en mejores condiciones para sacar adelante a nuestros países y lograr que la población viva en un sistema en donde se garantice el derecho a la vida, a la libertad, igualdad, el respeto a los Derechos Humanos y el bienestar común.

Bibliografía

Decreto 51-92. Código Procesal Penal, Guatemala, 1994.

Constitución Política de la República de Guatemala. Guatemala, 31 de mayo de 1985.

Ministerio Público. Mayo 2019. Primer Informe Anual, período 2018–2019". Disponible en https://www.mp.gob.gt/noticias/primer-informe-anual/

Orlando Corrales

Jefe, Unidad de Análisis Criminal. Organismo de Investigación Judicial del Poder Judicial, Costa Rica. Contacto: ocorralesu@poder-judicial.go.cr

Análisis criminal en Costa Rica

Historia, evolución y tipos de análisis criminal realizados

Reseña histórica

Dada la evolución de la criminalidad en Costa Rica, la Dirección General del Organismo de Investigación Judicial (OIJ) se vio en la necesidad de implementar nuevas formas de abordar los fenómenos criminales a través de una respuesta más técnica; por tanto, se envió, en 1999, un grupo de asesores operativos a San Antonio Texas en Estados Unidos de Norte América, en donde un equipo de expertos de la policía les instruyó en los métodos de análisis criminal novedosos para ese tiempo.

Un año después a este grupo de asesores se les unió un equipo interdisciplinario conformado por profesionales en las áreas de informática, psicología, estadística y sociología quienes planificaron y ejecutaron la primera capacitación nacional en análisis criminal. Participaron treinta investigadores judiciales, que posteriormente fueron distribuidos en oficinas estratégicas del OIJ, tanto en las secciones especializadas del Departamento de Investigaciones Criminales como en las Delegaciones Regionales, y de esta manera tener cobertura a nivel nacional y así apoyar las labores de investigación.

Fue el 19 de mayo de 2003, que por directriz de la Dirección General del Organismo de Investigación Judicial se establecieron formalmente las funciones y deberes de los profesionales en análisis y se creó la Unidad de Análisis Criminal (UAC), pero no es hasta el 15 de noviembre de 2005 que el Consejo Superior del Poder Judicial validó su creación y ratificó sus funciones. De esta forma se logró agrupar en la UAC a las personas analistas que ya trabajaban en las diferentes secciones especializadas del Departamento de Investigaciones Criminales (homicidios, secuestros, delitos sexuales, delitos contra la propiedad, fraudes y estupefacientes).

Actualmente las labores de análisis criminal del OIJ son realizadas por 33 personas analistas, con grados mínimos de Licenciatura en Derecho o preferiblemente Criminología, incorporados a los colegios profesionales respectivos, quienes poseen experiencia tanto en investigación como en análisis criminal: 20 analistas destacados en la UAC y 12 en las Delegaciones Regionales bajo la dirección, coordinación y supervisión del Jefe de la Unidad Análisis Criminal, asegurando cobertura a nivel nacional con una disponibilidad 24/7 y que además pueden realizar labores táctico policiales.

Evolución de la técnica de análisis criminal en Costa Rica

En sus inicios la información relevante para el análisis no estaba centralizada por lo que se hicieron grandes esfuerzos con la finalidad de coordinar con las diferentes oficinas del OIJ a nivel nacional, para reunir la información principalmente de las denuncias reportadas por las personas usuarias, a efectos de contar con los insumos necesarios para elaborar los Análisis de Fenómenos Criminales y Comparativos de Casos, los cuales fueron los primeros estudios que se realizaron por los analistas. De manera que se vio la necesidad de crear sistemas que permitieran la recopilación y clasificación de la información, los que se han mejorado con el tiempo hasta convertirse en las herramientas altamente especializadas con las que se cuenta en la actualidad.

En esas primeras etapas las herramientas que permitían recopilar y clasificar la información eran muy básicas: hojas de cálculo, hojas cartográficas, mapas impresos con pines, entre otras y los procesos para realizar los análisis resultaban largos y costosos. Sin embargo, dados los buenos resultados obtenidos y su aporte a las investigaciones se vio como una muy buena inversión mejorar con tecnología las labores de análisis, por lo que poco a poco se fue adquiriendo software especializado para el análisis espacial y relacional así como también se propició el desarrollo propio de bases de datos, software para facilitar el trabajo y técnicas de interconexión de terminales.

Como una de las primeras herramientas desarrolladas con esfuerzos propios se logró, en asocio con la Universidad Nacional de Costa Rica, construir una base de datos en MySQL Sistema de Apoyo al Análisis Criminal (SAAC) en la que se concentraba la información. Esta herramienta resultó un avance tecnológico importante para el análisis criminal en el país, pues permitió elaborar más y mejores análisis de fenómenos criminales, no solo elevando la calidad de la información sino acortando significativamente los tiempos de elaboración de los informes, permitiendo así a los responsables de la dirección de las diferentes oficinas del OIJ tomar decisiones operativas y estratégicas más oportunas y eficaces.

También se creó el Sistema de Inteligencia y Análisis Criminal (SIAC) en Microsoft Access, que contaba con diferentes módulos y que permitía analizar la información desde el punto de vista estratégico y operativo. También contenía el módulo de análisis de registros telefónicos denominado Sistema Integrado de Análisis Telefónico (SIAT), donde se procesaba con mayor eficiencia la data telefónica y permitía un resultado más rápido y exacto.

Continuando con la idea de innovar y dotar a los analistas de nuevas herramientas, se adquirieron licencias de software corporativas con estándares internacionales, que permitieron la implementación del análisis espacial con sistemas de información geográficos, como ArcView y luego ArcGis. Además se adquirió también la suite IBM I2 que facilitó y potenció el análisis de relaciones y el almacenamiento y procesamiento de información de manera gráfica.

Debido a estos avances, en esos primeros años además de Análisis de Fenómenos Criminales y Comparativos de Casos, poco a poco se fueron incorporando estudios más especializados tales como Análisis de Grupos de Autores, Registros Telefónicos, Análisis de un Caso, entre otros; los que resultaron insumos cada vez más útiles en las investigaciones criminales y en general en todo el proceso penal, de manera que en poco tiempo el análisis criminal se fue incorporando a las investigaciones como una herramienta de gran valor alcanzando reconocimiento no solo a nivel jurisprudencial, sino que también legal.

La Ley 8754 contra la Delincuencia Organizada (Plataforma de Información Policial)

y la Ley 9095 Contra la Trata de Personas y la Creación de la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes, adicionan nuevas plazas de analistas criminales a la UAC y se le asignan nuevas funciones, para así completar la totalidad de personal con la que se cuenta hoy. Esta previsión del legislador de incorporar nuevas plazas de analistas refleja la aceptación del aporte del análisis criminal y su confianza en que esta actividad a futuro seguirá arrojando luz a las investigaciones criminales.

Dentro de este contexto se vio la necesidad de crear herramientas especializadas para el análisis, por lo que ya contando el OIJ con la Plataforma de Información Policial (PIP) los profesionales en ingeniería de sistemas de dicha plataforma, en asocio con el personal de análisis diseñaron y desarrollaron software a la medida, satisfaciendo cabalmente los requerimientos más exigentes. Es así como el sistema SAAC evolucionó para convertirse en el Informe Policial Homologado (IPH), una herramienta que permite la recopilación, evaluación, depuración, georreferenciación y rápida consulta de los datos; permitiendo la generación de información estratégica inmediata y simplificando aún más la obtención de análisis operativo de fenómenos criminales.

Asimismo, como parte de la renovación tecnológica, las ideas que dieron origen al sistema SIAC fueron la base para el desarrollo del sistema Módulo Interpolicial de Registros y Análisis Telefónicos (MIRATEL), que también fue construido por nuestro equipo de ingenieros y analistas y que resulta un esfuerzo importante de la UAC para compartir con otras policías los conocimientos y la experiencia en el Análisis de Registros Telefónicos. Igualmente, la herramienta construida resultó ser un adelanto sumamente importante para la gestión y análisis de grandes volúmenes de datos de registros.

La última adición de las herramientas puesta en operación es el Sistema Correlacionador, resultado de un esfuerzo conjunto de los profesionales en análisis criminal y de los ingenieros en sistemas informáticos de la PIP. Este novedoso instrumento facilita la identificación, obtención, alerta y seguimiento de patrones delictivos, a partir de la información de incidencias criminales provenientes de las denuncias interpuestas en el OIJ, la Policía de Fuerza Pública y de sistemas de recopilación de informaciones confidenciales. Lo que permite identificar patrones delictivos que son comunicados de forma oportuna desde la Unidad de Análisis a las diferentes unidades operativas, tanto del Organismo de Investigación Judicial como a otras agencias policiales, facilitando la retroalimentación de los resultados obtenidos para darle seguimiento a esta información y verificar sí lograron impactar de forma positiva las acciones operativas. Estas actividades son fuertemente orientadas a los estudios de delitos contra la propiedad, donde se mantienen reuniones informativas para coordinar la cooperación entre las unidades de investigación y las unidades preventivas.

Como se ha exteriorizado hasta el momento el personal de análisis se ha apoyado a lo largo de su evolución en herramientas tecnológicas, para tratar de dar una eficiente respuesta a los retos cambiantes de la criminalidad, sabiendo que esta no suele tener las limitaciones organizacionales que arrastran las agencias de mantenimiento del orden en general y muestran una versatilidad y aprovechamiento de las tecnologías emergentes, cuestión que obliga a los profesionales en análisis a mantener una mente abierta y planificar de manera prospectiva, nuevas formas de afectar las organizaciones criminales.

Otra de las funciones asumidas por la UAC es recopilar, procesar e informar a nivel interno estadísticas administrativas, que proporcionan un insumo a la parte gerencial de la organización mediante indicadores de desempeño, que permiten la toma de decisiones, la reorientación de esfuerzos y cargas de trabajo, buscando el mejor rendimiento de los recursos materiales y humanos disponibles.

Esta interacción a nivel gerencial se ve plasmada por medio de una agenda programada a lo largo del año, en la que se realiza con todas las jefaturas de Departamentos y Secciones, así como de las Delegaciones Regionales un proceso de rendición de cuentas, donde son evaluados los resultados de desempeño y se toman las medidas pertinentes para mantener o mejorar los índices de resultados.

Análisis comparativo de casos

Es la comparación de la información sobre incidentes delictivos, con modos de operar similares o análogos, para determinar si alguno de ellos pudo haber sido cometido o estar organizado por el mismo o mismos sospechosos. Si bien se realiza para una gama amplia de delitos, los mejores resultados los hemos encontrado en la investigación de delitos sexuales y homicidios, donde se establece un grupo de investigación y se coordina con una persona profesional en análisis, para recopilar todos los insumos de la investigación y formular hipótesis sobre la posible autoría de un individuo o una estructura criminal en la comisión de varios hechos investigados, estableciendo características individualizantes de la víctima, el autor o el hecho que los definen y que las diferencian de otros hechos; permitiendo determinar estrategias para la identificación de autores para ser presentados ante el Ministerio Público.

En la actualidad, este aporte ha evolucionado a la conformación en casos especiales de un grupo interdisciplinario, integrado por profesionales en los campos de sociología, análisis criminal, psicología entre otros, según los requerimientos técnicos particulares de cada investigación, que han logrado con éxito la culminación de casos como el que a continuación se describe.

Caso violador serial

En 2017 durante el período que abarca desde marzo a octubre, se reportaron siete violaciones y cinco abusos sexuales en el sector de San José, propiamente en los vecindarios ubicados en el norte y sur, conocidos como Hatillo y Uruca, donde un sujeto acechaba y abordaba a mujeres en vía pública amenazándolas con arma de fuego, obligándolas a caminar hacia un lugar donde pudiera ejercer mayor control de dominación, con un patrón cíclico de actuación que se enmarca en altas horas de la noche y algunos casos de madrugada principalmente los martes, miércoles y viernes.

En esta investigación se elaboró un análisis comparativo de casos, donde se analizó victimología, la periodicidad cíclica de cada evento, los sectores de ocurrencia, la similitud en el abordaje a las víctimas, medios expresivos, tipo de violencia, modo de operar y secuencia de actos sexuales. Esto permitió establecer el perfil de un violador en serie desorganizado, ya que, a pesar de ir preparado con medios instrumentales, siempre regresaba a los mismos lugares, días y rango de hora, en búsqueda de víctimas. El ignoto no tenía conciencia forense ya que dejaba fluidos en el sitio y en las víctimas, no se cubría el rostro, y cuya manera de actuar evidenció mucha impulsividad incrementando su ansiedad y agresividad.

Asimismo, se logró establecer que era un depredador que merodeaba lugares que le eran conocidos y por ello de confort, en búsqueda de víctimas que le eran bien diferenciadas y desconocidas.

El análisis realizado llevó a la detención del sujeto y se le atribuyeron los doce casos, de los cuales dos se vincularon mediante coincidencias de ADN, tres se sumaron por medio de reconocimientos físicos en rueda de personas con resultado positivos y el resto fueron sustentados por la prueba circunstancial que significó el Análisis Comparativo de Casos, elaborado en la Unidad de Análisis Criminal,

que se consideró contundente por los jueces. Se los condenó por las doce violaciones, a un total de 180 años de cárcel.

En el análisis los eventos fueron vinculados al sospechoso, mediante la utilización de técnicas de georreferenciación, con la ubicación de cada uno de los casos y el análisis espacial de las características de la circunscripción de cada uno de ellos, con la utilización de técnicas criminológicas como por ejemplo el Círculo de Canter.

Además, se realizó un análisis prospectivo que aportó información relevante al trabajo de campo, con el cual se obtuvieron elementos de prueba que individualizaron al autor, así como la localización de víctimas que no habían formulado denuncia.

Análisis de un caso

Es labor de los analistas criminales cuando son requeridos incorporarse a un equipo de trabajo para la solución de un caso particular, que por su relevancia o complejidad requiere de la recopilación, valoración y análisis de todos los elementos asociados a la investigación, con el propósito de orientar por medio de la generación de hipótesis las posibles alternativas de solución del caso.

Caso homicidio Gerardo Cruz

El homicidio de Gerardo Cruz fue un caso que acaparó la atención de los medios de comunicación así como de la ciudadanía en general, ya que tuvo como antecedente que días antes de su muerte Gerardo expuso en redes sociales a un sujeto que en plena vía pública iba grabando con un celular, bajo la falda de una mujer cuando esta caminaba por la calle, en un acto de acoso callejero, ocasionándole consecuencias judiciales y laborales al sospechoso.

Siendo el primer objetivo del análisis del caso confirmar o descartar la participación de este sospechoso, se logró desvincular de este hecho, y de esta forma se guió a los investigadores para que se avocaran en otras líneas de investigación.

El segundo objeto fue analizar la información del caso. Por medio de esto se logra vincular a dos mujeres (madre e hija), las que mantenían una relación con el ofendido. Estas sospechosas aprovechan la notoriedad del caso para orquestar la muerte de Cruz, en asocio de otras personas. Mediante las labores de análisis se identificó a los actores materiales e intelectuales, por medio de una línea de tiempo en la que se logró vincular información de rastreos telefónicos, activación de radio bases y la ubicación geográfica de los sospechosos, así como de información captada mediante intervención de comunicaciones.

Caso homicidio sin cuerpo

Inició como una desaparición de un adulto mayor (64 años) norteamericano que poseía fincas en el sector de Puntarenas y de Guápiles.

Un peón de su finca en Guápiles fue quien denunció la desaparición debido a que no sabía nada de él y no lograba comunicarse (lo que no era común).

Por medio de los insumos del análisis telefónico se determinó que la última vez donde reportó con vida fue en el sector norte de San José, concluyendo que se le dio muerte en la provincia de Limón.

Las sospechosas eran un par de hermanas, jóvenes costarricenses hijas de padres nicaragüenses con quienes él tenía relación laboral (trabajaban para él) y se logró conocer que había un vínculo sentimental con al menos una de ellas.

Las sospechosas habían gestionado el traspaso de las propiedades y del vehículo del norteamericano desde unos meses antes de que se le diera muerte. El movimiento registral de los

bienes se realizó mediante falsificación de documentos por medio de un notario del sector de San Ramón en donde una de ellas mantenía relación con un sujeto de esa zona.

Posterior a la muerte del ofendido, la escritura del vehículo fue presentada ante el registro, y a los días le fue decomisado a un joven que mantenía un noviazgo con ellas en el sector de San Carlos, lugar de donde eran oriundas.

La muerte fue determinada mediante labores de investigación y análisis criminal que consistieron en compilar los eventos en una línea de tiempo, en la que se logró vincular información de rastreos telefónicos, activación de radio bases y la ubicación geográfica de los sospechosos. En este caso pese a que no se logró ubicar el cuerpo, los jueces, gracias al análisis, condenaron a 25 años de prisión a cada una de las hermanas por el delito de homicidio.

Análisis de grupo de autores

En 2017, a solicitud de la Asamblea Legislativa y de la comisión de diputados que investigaron un tema de corrupción denominado caso "Cementazo".

Este Supremo Poder, solicitó a los magistrados del Poder Judicial la colaboración de una persona analista de la Unidad de Análisis Criminal, para que se incorporara de lleno y a tiempo completo en las labores de investigación y análisis de toda la información que se compiló a raíz del caso en mención. La labor que realizó el profesional en análisis fue crear una línea de tiempo donde se registraron los eventos de forma cronológica y determinar quiénes fueron las personas que participaron en cada uno de ellos.

Para tal labor se seleccionó a una compañera de la Unidad de Análisis Criminal, la cual se trasladó durante varios meses a la Asamblea Legislativa y colaboró con lo requerido por los señores y señoras diputadas.

Análisis de vínculos criminales

Es labor de la Unidad de Análisis Criminal, recopilar, procesar y analizar las coincidencias resultantes de los peritajes realizados en los laboratorios, provenientes de los sistemas CODIS (Sistema de Índice Combinado de ADN), Sistema AFIS (Automatic Fingerprints Identification System) referente a las huellas digitales, Sistema Automatizado de Comparación Balístico (IBIS) (Integrated Ballistics Identification System).

Estos reportes son el insumo para la identificación de casos en investigación, que desarrollan vínculos criminales no advertidos, lo que permite su agrupación y reasignación a un grupo de investigadores de campo especializados en investigaciones complejas, por medio de una mesa de trabajo presentan la información al Ministerio Público para su acumulación y coordinación por medio de la dirección funcional jurídica.

De esta manera son alimentadas bases de datos con estos resultados para futuras comparaciones de encontrarse nuevos indicios de esta naturaleza.

Análisis de registros telefónicos

Una de las ocupaciones principales, de mayor demanda técnica y evolución a través de los años en el trabajo cotidiano de los profesionales en análisis criminal, es el procesamiento, análisis y posterior comunicación por medio de peritaje de la información de telecomunicaciones con las cuales se pretende apoyar la investigación. Relacionando por medio de estas comunicaciones, posibles relaciones entre dispositivos y cuentas telefónicas; entre cuentas telefónicas y lugares por medio de ubicaciones de activación de radio bases.

Estas relaciones permiten apoyar la investigación de campo constituyéndose inclusive en prueba pericial, donde el profesional en

análisis criminal explica las relaciones encontradas a los juzgadores en la etapa de juicio en los tribunales penales.

Análisis y crimen organizado

Los antecedentes de una criminalidad entendida bajo una estructura delictiva organizada, que de forma activa y permanente en el tiempo busca fortalecer la operación criminal, puede remontarse a la época de la década de 1990 con la aparición de las bandas de robo de vehículos. De hecho, existe una conexión entre este tipo de delito y una evolución más violenta hacia otro tipo de criminalidad como extorsiones y secuestros.

Sin embargo, en la actualidad se tiene al tráfico de drogas como el denominador común de los delitos por crimen organizado. A inicios de la segunda mitad del siglo XX el consumo de droga era algo ocasional y generalmente limitado a segmentos de población en estado de vulnerabilidad que fumaban marihuana o de personas de alto perfil con gran poder adquisitivo.

Todo esto cambió a partir de la década de 1980 y en adelante, cuando se empezaron a realizar algunos intentos de forjar organizaciones criminales un poco más estructuradas desde el sur del continente. Sin embargo, el flujo de droga no tenía como destino final nuestro país, sino más bien servía como puente entre productores sudamericanos y consumidores al norte del continente.

Este utilitarismo funcional del país evolucionó hasta convertirse en bodega de la droga que viene de los países que la producen. Sin embargo, el mercado local de droga se reducía a vendedores terminales que aprovechaban algún tipo de cargamento que pudieran tener acceso para abastecer el consumo nacional.

Este panorama comienza a cambiar a partir del nuevo milenio con base en tres fenómenos principales: el primero es el fortalecimiento y especialización de los cárteles de droga colombianos o mexicanos, que empezaron a enviar grandes cargamentos de cocaína hacia el hemisferio norte.

El segundo está relacionado con la manera de pago, donde en lugar de cancelar con dinero por los servicios logísticos de almacenamiento y distribución de droga a los nacionales, se empezó a utilizar la droga como medio de pago, en lugar del efectivo. Esto propició prácticas predatorias entre diferentes actores delincuenciales que empezaron a unir fuerzas en pos de dominar un territorio determinado y tener control sobre las vías o rutas de trasiego.

El tercero está relacionado con la globalización y el avance de la tecnología, los medios de comunicación masivos y el despliegue de su aplicación en actividades criminales, que no solo permitieron tener comunicaciones más directas y subterfugios, sino que también favorecieron la cosecha de drogas más potentes y en mayor cantidad por metro cuadrado de plantación.

A partir de la década de 2010 en adelante, estos cambios empiezan a transformar la realidad criminal nacional y surge una agrupación criminal que se ha denominado como "minicárteles criollos", la cual asemeja los grandes cárteles de droga a nivel latinoamericano.

Estos cárteles empiezan a generar su actividad delictiva, pero a una escala mucho menor, eso sí tratando de emular los grandes cárteles de droga mexicanos y colombianos pero asemejando a la cultura costarricense en sus actuaciones, sea esto con una menor capacidad de distribución, almacenamiento y venta.

Visto este fenómeno criminal que reviste especial importancia por el impacto que significa en el ámbito socioeconómico y de gobernabilidad para el país, la Unidad de Análisis Criminal especializó recursos humanos y desarrolló herramientas informáticas propias y adaptó otras

como la suite de IBM i2 Analyst's Notebook, en sus módulos de iBase e iBridge, para la recopilación, procesamiento e información relacionada a miembros de grupos organizados, tales como personas, vehículos, sociedades, teléfonos, propiedades, edificaciones y armas.

Esto que permite la identificación de las estructuras criminales complejas donde se verifica su jerarquía, y funciones de cada uno de sus componentes, determinándose la interacción de los diferentes elementos en la ejecución de la actividad criminal, dando soporte a los investigadores con la ratificación o descarte de hipótesis para luego dar asistencia al Ministerio Público en la presentación del caso en las etapas de juicio como peritos.

Compromiso con la excelencia

A lo largo de la reseña de la historia y aportes de la Unidad de Análisis Criminal, se ha manifestado el grado de importancia para todos los procesos investigativos y se ha constituido en un pilar para afrontar los retos que la lucha contra la criminalidad le exige a la organización policial. Sabido esto se crea la conciencia del deber de permanecer a la altura de las necesidades. Por ello la UAC se ha encargado de diseñar un proceso de reclutamiento, selección y capacitación de los profesionales en análisis criminal.

Este proceso de capacitación ha estado a cargo de personal de larga trayectoria y experiencia que en asocio con la Unidad de Capacitación del OIJ, adscrito a la Escuela Judicial Lic. Edgar Cervantes Villalta, diseñan e implementan los contenidos y ejercicios para el Programa de Formación Básica en Análisis Criminal, para dotar de competencias a los nuevos profesionales en análisis. Este proceso se ha ampliado a tal punto de ser los referentes de otras agencias de policía en el país, para los procesos de implementación de unidades de análisis o de recopilación de información de inteligencia.

En la actualidad también se participa en la capacitación de los reclutas de nuevo ingreso como agentes de investigación en el Programa Básico de Investigación Criminal, así como talleres y charlas a los miembros de las Fiscalías del Ministerio Público, así como otras agencias policiales del país.

También personal de análisis criminal de nuestro organismo ha integrado equipos de trabajo en conjunto con organismo internacionales, tales como la Comisión internacional Contra la Impunidad Guatemala de las Naciones Unidas (CICIG), así como coordinaciones con agencias policiales internacionales en diferentes campos.

Bibliografía

Ley 8.754 Contra la Delincuencia Organizada. Diario oficial La Gaceta, San José, Costa Rica, 24 de julio de 2009.

Ley 9095 Contra la Trata de Personas y la Creación de la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrante. Diario oficial La Gaceta, San José, Costa Rica, 9 de octubre de 2014.

Zuñiga Lopez, R., Corrales Ugalde, O. y Vargas Quesada, M. (2018). *Reporte de situación Costa Rica 2018 – Segunda Edición*. San José: Poder Judicial de Costa Rica.

Acuerdo del Consejo Superior del Poder Judicial. San José, Costa Rica, 15 de noviembre de 2005.

Oficio 1605-PLA-2005. Oficina de Planes y Operaciones del OIJ, San José, Costa Rica, 31 de octubre de 2005.

Diego García Yomha

Fiscal a cargo de la Dirección de Análisis Criminal y Planificación de la Persecución Penal del Ministerio Público Fiscal de la Nación, República Argentina

Análisis criminal en Argentina

El análisis criminal en el Ministerio Público Fiscal de la Nación

Introducción

El presente ensayo tiene dos objetivos. Por un lado, explicar brevemente el trabajo que se lleva adelante en la Dirección General de Análisis Criminal y Planificación Estratégica de la Persecución Penal (DAC) en el Ministerio Público Fiscal de la Nación y, por otro lado, la importancia de implementar e impulsar este nuevo paradigma de trabajo.

Normativa, integración y procesos de trabajo

Normativa

La regulación y creación de la DAC, tiene sus orígenes en la Resolución 204 de la Procuración General de la Nación (PGN) en el año 2014 y obtuvo jerarquía legal cuando se produjo en la Argentina la reforma a la Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal Nacional. Así, la Ley 27.148 en su art 35 inc. h), establece que: *"La Dirección de Análisis Criminal y Planificación Estratégica de la Persecución Penal tendrá como función solicitar, producir, organizar, procesar, analizar y comunicar información relevante para la persecución penal estratégica de fenómenos y organizaciones criminales. Asimismo, intervendrá en el diseño y planificación de la persecución penal en conjunto con las áreas respectivas de las procuradurías especializadas y las fiscalías de distrito"*.

Contexto

En este sentido, y antes de ingresar al desarrollo del modelo de diseño vigente en el Ministerio Público de la Nación y su importancia, resulta necesario explicar el contexto en que se creó la dirección, su estructura y el tipo de trabajo que realiza la Dirección para tratar de arrojar claridad a los argumentos que se desarrollarán en la segunda parte de este trabajo.

La DAC fue regulada en el marco de un diseño de crecimiento institucional del Ministerio Público Fiscal en el cual se crearon direcciones, unidades y procuradurías dentro de las estructuras centrales de la Procuración General de la Nación. Ese diseño se desarrolló estando vigente el sistema procesal penal mixto[1], donde la investigación –como es sabido- se encuentra a cargo de los jueces (salvo casos de delegación o previstos expresamente por la normativa vigente). Recién comenzó a regir, a finales del primer semestre de 2019, el sistema adversarial en dos jurisdicciones de nuestro país, como parte de un plan de implementación gradual del tan esperado cambio del sistema federal. Esta circunstancia no quiero dejar de mencionarla, pues el potencial y desarrollo de una oficina de análisis criminal no es lo mismo si se desempeña con uno y otro modelo procesal[2].

En ese sentido, la creación, diseño y desarrollo de la DAC se dio en un contexto que dista de ser el ideal en términos de implementación de una oficina que lleve adelante la tarea de análisis criminal y planificación de la persecución penal. Lo que quiero señalar es que cuando se está trabajando en este tipo de oficinas se ve con mayor claridad la imperiosa necesidad de una implementación inmediata de un sistema adversarial. ¿Por qué sostengo esto? Básicamente porque con este tipo de trabajo es que se evidencian en forma clara las limitaciones que presenta el sistema procesal mixto. La cuestión no se limita sólo a que el fiscal lleve adelante la investigación penal sino también que el tipo de organización reflejo al Poder Judicial y a la falta de dinamismo que presenta el concepto de fiscalía que, como todos sabemos, esconde la increíble concepción del "fiscal natural" impide abordar de manera uniforme problemas y la ejecución de estrategias conjuntas de un fenómeno criminal determinado.

Sin embargo, ese escenario sirvió de experiencia y a lo largo de los años de desarrollo de la DAC, permitió ir adaptando el trabajo de la oficina a los requerimientos, limitaciones y gestiones que presentan el deficiente sistema mixto.

Integración

En ese sentido, la DAC tiene una integración donde se convocó a profesiones diferentes a la abogacía lo que también implicó un cambio cultural sobre la concepción que se tiene sobre el personal que debe trabajar dentro de los Ministerio Públicos[3]. Así, profesionales de sociología, ciencias políticas, ingenieros en sistemas, seguridad ciudadana, etc., y abogados generan la integración de un equipo interdisciplinario con el objetivo que cada una de esas profesiones aporten al análisis criminal y a la planificación sus saberes, enmarcados en el contexto jurídico-legal del Ministerio Público Fiscal brindado por el titular de la dirección.

En términos de personal, resta un fortalecimiento en razón de que la DAC tiene

1 Cabe señalar que en este trabajo siempre haré referencia a la situación de la jurisdicción federal y nacional, que es donde tiene competencia el Ministerio Público Fiscal Nacional y la DAC. En este sentido, toda referencia vinculada a sistemas procesales y jurisdicciones son referidos a ese ámbito, lo cual no incluye la situación de las provincias que han desarrollado en casi su totalidad sistemas adversariales ya hace varios años.

2 Las limitaciones que trae aparejado el desarrollo de estas oficinas en un sistema mixto ameritan un trabajo por separado no sólo desde el diseño de la persecución penal sino también desde el acceso a la información propia del Ministerio Público Fiscal cuando los casos se encuentran tramitando en el Poder Judicial.

3 Esto se reflejó, por ejemplo, en la exigencia de tener que fundamentar las razones por las cuales se les debe abonar un plus por el título a profesiones diferentes cuando, por ejemplo, no sucede lo mismo con el título de abogado el cual se paga automáticamente aun cuando se esté trabajando en un área administrativa que no requiere de esa formación. Sin embargo, esto es propio de instituciones burocráticas y tradicionales en donde los procesos de cambios o la aparición de nuevas oficinas se encuentran con trabas que responden, como señala Alberto Binder en *¿Qué significa implementar un nuevo sistema de justicia?,* la resistencia de las viejas prácticas, propio de todo proceso de reforma (disponible en http://inecip.org/wp-content/uploads/INECIP-Binder-Que-significa-implementar-un-nuevo-sistema-de-justicia.pdf).

competencia en todas las jurisdicciones federales de país más los delitos nacionales cometidos en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que no fueron transferidos a la jurisdicción local. La decisión del fortalecimiento de la oficina también se encuentra frente a tres cuestiones que quiero destacar. La primera, como suele suceder en todos los Ministerio Públicos de la región, no cuenta con recursos extra para el desarrollo integral de una oficina como la que aquí se presenta. La segunda, es que esa decisión de asignar recursos se va a enfrentar con la discusión tradicional de si esos escasos recursos son destinados a personal de las unidades de investigación penal o al fortalecimiento de este tipo de oficinas[4]. La tercera, es que una proyección adecuada de recursos de este tipo de oficinas que tendrá múltiples funciones debería ser planificada presupuestariamente para lograr garantizar un funcionamiento de acuerdo con los intereses para los que fue creada –tanto desde el punto de vista del personal como de las herramientas informáticas– y evitar lo señalado en los dos puntos anteriores.

Con relación a la estructura de los equipos de trabajo, han sido varias las formas de organización que se han establecido, básicamente siguiendo como premisa áreas temáticas que replican los objetivos de persecución establecido por la Procuración General y dentro de las posibilidades de organización en función de la cantidad de personas que trabajan en el equipo de la DAC. En la actualidad existen 4 áreas: narcocriminalidad, trata de personas, delitos urbanos y un área que se encarga de las cuestiones de desarrollo y procesamiento de información. Cada una de estas áreas de trabajo tiene un responsable de coordinar el trabajo interno. Por otro lado, si se trabaja un fenómeno diferente que no ingresa en esos grupos se forma uno específico entre los equipos de trabajo.

A su vez, las cuatro áreas se encuentran bajo un coordinador general[5] quien reúne dos condiciones esenciales para este tipo de trabajo (abogado y especialización en análisis criminal) y, por último, del director de la dirección.

Relaciones con otras dependencias y procesos de trabajo

Respecto de las relaciones de los trabajos entre la DAC y el resto de las dependencias del Ministerio Público Fiscal va a depender principalmente de dos cuestiones que se vinculan con los procesos de trabajo que lleva adelante la dirección. Una, si se da intervención a la DAC con un pedido concreto (vgr. entrecruzamiento de datos de uno o varios casos determinados o análisis y graficación de redes) lo cual la respuesta es exclusiva para uno o varios casos concretos al requirente y, la otra, si se enmarca en un plan de trabajo diseñado en forma conjunta con otras dependencias. En este último caso, intervendrán las Procuradurías, las unidades especializadas y las fiscalías de una determinada jurisdicción.

Como consecuencia de ello, los procesos de trabajos van a variar, entonces, si se trata de un trabajo a requerimiento de intervención en casos o si es de aquellos que se enmarcan en planes de trabajo, lo cuales se identificarán con lo que quiero explicar en la segunda parte de este ensayo. En razón de esta aclaración, a continuación, listaré los distintos procesos de trabajo[6]:

4 Este tipo de discusión van a estar presentes hasta que se produzca un desarrollo adecuado de las oficinas de análisis pues en definitiva estas forman parte de la estructura de los Ministerios Públicos Fiscales y son generadores de trabajo de esas unidades de fiscales.

5 Aprovecho para agradecer a David Terroba Borodovsky coordinador general de la DAC por los aportes brindados en este trabajo.

6 Antes de desarrollar este punto, quiero dejar aclarado que en función de los objetivos requeridos para este ensayo, no se expondrá un análisis teórico sobre los distintos análisis que componen el análisis criminal y cuál es el que estamos

A requerimiento[7]:

- *Informes de entrecruzamiento e identificación de patrones, modus operandis, series delictivas*[8].
- *Informes de análisis de entrecruzamiento de información presentes en uno o varios casos, pero con la finalidad de identificar un fenómeno criminal complejo*[9].
- *Informes sobre análisis y graficación de redes y organizaciones*[10].
- *Informes de graficaciones de geolocalización de hechos.*

Como plan de trabajo:

- *Análisis en una jurisdicción determinada*[11].
- *Análisis de territorios permanentes*[12].
- *Análisis de fenómenos por modalidad delictiva*[13].
- *Análisis de fenómenos criminales por estructura de mercado ilegales*[14].
- *Análisis de contexto sobre determinados fenómenos delictivos*[15]

La lista de los procesos de trabajo puede ser más extensa pero aquí se optó por señalar las que se realizan de manera más o menos constantes en la DAC. Algunos de estos procesos, se han desarrollado exitosamente y otros presentan más dificultades en la etapa de planificación e implementación. Esto último, se debe a varias cuestiones, algunas propias de la vigencia del sistema procesal mixto que continúa vigente y otras con la concientización que los informes que produce la DAC constituyen verdaderamente fuente propia de inicio de investigaciones penales o de identificación y descripción de problemas criminales que deben ser abordados por el Ministerio Público Fiscal.

Por otro lado, y en lo que se refiere a las fuentes de información que utiliza la DAC dependerá del tipo de análisis y proceso de trabajo que se lleve adelante. Pero, podemos sintetizarla en las causas penales, informes estadísticos, noticias periodísticas, investigaciones académicas, informes solicitados a organismos estatales, y los sistemas de información del Ministerio Público Fiscal[16].

desarrollando en la DAC. Me refiero concretamente a toda una explicación que ameritaría un trabajo diferente para llevar adelante clasificaciones conceptuales (análisis del delito -táctico y estratégico-, análisis de inteligencia criminal y análisis investigativo criminal). Lo mismo respecto de qué entendemos como fenómeno criminal, cuál es su definición, las regularidades que presenta y las estructuras de referencias en las que se desarrolla.

7 Cabe aclarar que los listados son ejemplificativos y no taxativos.

8 En este caso se incluye aquellos casos en los que se solicita la búsqueda en un sistema informático (N2), como el análisis de varias causas diferentes que se consideran conectadas por algún motivo o un mismo caso que presenta diversidad de hechos.

9 Son supuestos en los cuales se presentan hechos delictivos o información poco relevante en casos pero que, analizados en forma integral, describen un fenómeno criminal complejo.

10 Este tipo de casos, abarca aquellos supuestos de análisis de los roles y funciones que ya se encuentran definidos jurídicamente por el o la fiscal del caso

11 Este proceso de trabajo se realiza generalmente en el contexto de un análisis particular de un fenómeno criminal (vgr. narcocriminalidad) por un tiempo determinado, por ejemplo dos años. Se analizan los casos que tuvo la jurisdicción y se requieren informes sobre dinámicas detectadas a otros organismos estatales (Ministerio de Seguridad, AFIP, etc.). Como consecuencia de ello, se efectúa un diagnóstico integral, se describen los diversos fenómenos, las modalidades delictivas, se georreferencian los hechos y su movilidad, se advierten los cambios que se detectaron y, a partir de ahí, se debe trabajar en la planificación de los problemas relevados.

12 Estos son procesos de trabajo sobre territorios más chicos, generalmente ciudades, pero a diferencia del anterior el análisis de los casos se hace de manera permanente y actualizada. Este plan de trabajo puede ser un desprendimiento de lo anterior o un proceso autónomo. Lo significativo es la viabilidad de sacar reportes de informes permanentes que analizan diversos factores útiles para las investigaciones en curso o para originar nuevos casos.

13 Se realiza a través de un análisis permanente de un fenómeno criminal determinado y se va informando su evolución, mutación, casos repetidos, etc.

14 Estos planes de trabajo se han iniciado en aquellos casos donde se encuentra en forma clara una estructura de mercado ilegal que sostienen su comisión permanente, como ser por ejemplo el robo de celulare

15 Muchos de los delitos que se cometen aprovechan determinados contextos (culturales, sociales, deportivos) en donde organizaciones criminales desarrollan esas actividades ilícitas. En este sentido se analizan esos contextos y se planifica las posibles intervenciones sobre los fenómenos que allí se desarrollan.

16 En este caso, cabe señalar que en el ámbito de la jurisdicción nacional en los delitos que no fueron delegados a la CABA se trabaja sobre el análisis de información de auto-

Desarrollo y sistemas informáticos

Por último, respecto de los sistemas que se utilizan, los mismos son[17]:

- QGis: es un sistema de información geográfica libre y de código abierto. Permite crear, editar, visualizar y analizar información geoespacial. Se utiliza para la visualización de datos espaciales provenientes de causas como así también la suma de capas generadas por organismos públicos que ayudan en la generación de hipótesis y el entendimiento de patrones delictivos en relación con el anclaje territorial.
- Power BI: es una solución de análisis que permite visualizar los datos. Permite conectar a cientos de orígenes de datos y realizar paneles e informes dinámicos. Se utiliza para generar visualizaciones dinámicas sobre la información permitiendo el entrecruzamiento de variables en pos de obtener hipótesis que nos permita identificar patrones delictivos.
- Gephi: es software open source de análisis de redes. Es una herramienta para explorar y entender los grafos de relaciones, ya que permite representar, manipular, colorear. Su objetivo es ayudar a los analistas a realizar hipótesis y descubrir patrones. Se usa para realizar análisis sobre redes con el objetivo de entender las redes criminales y su relación con otros elementos (ubicación geográfica).
- Pentaho Data Integration: es una herramienta de la suite de Pentaho de las que se denomina ETL (Extract – Transform – Load), es decir, una herramienta de extracción de datos de una fuente, transformación de esos datos y carga de en otro sitio. El uso de esta herramienta permite evitar grandes cargas de trabajo manual frecuentemente difícil de mantener y de desplegar. Se utiliza para procesar grandes volúmenes de datos.
- Jupyter Notebook: es un entorno de trabajo interactivo que permite desarrollar código en Python y otros lenguajes de programación de manera dinámica, a la vez que integrar en un mismo documento tanto bloques de código como texto, gráficas o imágenes. Es utilizado ampliamente en análisis numérico, estadística y machine learning, entre otros campos de la informática y las matemáticas. Permite realizar procesamiento de información, búsquedas dinámicas como así tableros interactivos web.

A su vez, se han desarrollado plataformas de visualización de información inmediata a los efectos de poder comenzar a monitorear de manera simple datos de cantidades, geolocalizaciones, modalidades, delitos etc. para que el equipo de trabajo pueda visualizar la información de manera más fácil. En este aspecto, el objetivo es ir tratando de aplicar este proceso a todas las áreas de trabajo.

Modelo normativo, análisis y planificación

Una vez determinada brevemente la norma, integración y los procesos de trabajo, quiero dejar planteada en este artículo la importancia de las funciones establecidas por el legislador en el art 35 inc. h) de la Ley 27.148, descripto al inicio de este ensayo, pues más allá de los verbos de acción utilizados en la redacción del artículo[18], se destacan dos funciones en

res NN (N2), mientras que a nivel federal se está comenzando a trabajar sobre la potencialidad de la herramienta informática Coirón, en forma gradual y en ciertas jurisdicciones principalmente las que se comenzó a implementar el sistema adversarial.

17 Agradezco a Diego Eula, coordinador de los procesos de desarrollo informático y procesamiento de información, por el aporte brindado en este punto.

18 Las acciones vinculadas con *"solicitar, producir, organizar, procesar, analizar y comunicar información relevante"*, tiene relación con diferentes funciones que puede llevar adelante la Dirección respecto de la información que va a

la actividad de la Dirección: el análisis y la planificación.

Una como desarrollo propio de la actividad de la dirección (análisis), y la otra como función conjunta con otros actores esenciales del organigrama institucional (planificación). En el listado de los procesos de trabajo señalados en los acápites anteriores se identificaron algunos procesos que implicaban sólo el análisis, generalmente los que son "a requerimiento", y en los señalados como "planes de trabajo" presentan en mayor o menor medida una planificación de la persecución penal estratégica[19].

Ahora bien, como puede observarse, el legislador optó por incorporar ambas funciones y la pregunta que corresponde formularse es si es indistinto o necesario que se encuentren reguladas al momento de diseñar un área encargada de análisis criminal. Y la respuesta tiene relación, básicamente, con el tipo de análisis que se llevará adelante, la proyección de la función que se le pretende asignar y el objetivo previsto dentro del Ministerio Público Fiscal.

Esta distinción no es menor, sino que es la base para determinar el perfil que se tendrá en un marco de trabajo del Ministerio Público Fiscal. ¿Por qué sostengo esta afirmación? Porque si el trabajo de la oficina de análisis criminal se limitara a realizar *entrecruzamiento de información en causas*, *análisis de redes para uno o varios casos*, *identificación de patrones comunes de casos dispersos en el sistema*, *análisis de información para determinar un modus operandi para detectar el descubrimiento de casos con autores no identificados*, claramente la función de *planificación* de una persecución penal estratégica carecería de sentido pues, en definitiva, la actividad siempre estará destinada a una actividad procesal de uno o varios casos.

Y más aún, dentro de ese esquema de trabajo de análisis criminal, es probable que a partir de un conjunto de circunstancias (cumulo de denuncias, cúmulo de hechos que no fueron resueltos –autores no identificados-, cúmulos de hechos investigados) se produzca un análisis y se entrecruce ese tipo de información y ello termine generando -desde el área de análisis criminal- un gran caso para llevar adelante una investigación penal principalmente con hechos no resueltos o complejizar los existentes. Es por ello, que este tipo de tareas que acerca el análisis criminal (coadyuvando en las investigaciones, generando nuevos casos o complejizando los existentes), es sumamente importante y también es una tarea desarrollada por la DAC.

Sin embargo, la función exclusiva de análisis como los señalados en los párrafos anteriores, no puede dejar de reconocerse que son -en mayor o menor medida- funciones que podríamos efectuar en una misma investigación penal o en una unidad fiscal que lleva adelante casos.

Lo que sucede es que los modelos de investigación penal se siguen sustentando en un sistema tradicional de investigación judicial que -por lo general- no suele incluir este tipo de análisis de la información en las unidades de investigación, pues las pesquisas se concentran en respuestas concretas ante el ingreso de una denuncia o por casos generados a través de la actividad prevencional de las fuerzas de seguridad, generalmente identificadas como casos en flagrancia. La experiencia de los avances en materia de reforma procesal penal y su

analizar. Las mismas no deben ser entendidas como una secuencia de un único proceso de trabajo sino, al contrario, cada una de ellas pueden ser autónomas o conjuntas dependiendo del tipo de análisis que se haga, el plan de trabajo diseñado, las fuentes de información que sean utilizadas para ello, etc.

19 La parte de planificación de la persecución podemos decir que todavía es un proceso que necesita desarrollarse, consolidarse e ir mostrando resultados. Hasta el momento hemos podido llevar adelante planificación de fenómenos muy concretos pero lo cierto es que es una cuestión compleja que amerita tener mejores herramientas no sólo procesales y de diseño sino también de seguimiento de las cuestiones que se acuerden en los planes de trabajo, básicamente la ejecución de los mismos.

correspondiente implementación de los países se ha concentrado –entre otras cuestiones- en el cambio de organización del Ministerio Público Fiscal (por flujo de trabajo, por especialidad, etc.) y por la modificación de la forma de colectar la información y la toma de decisiones (investigaciones de legajos desformalizados, audiencias orales, etc.), pero lo cierto es que los métodos de investigación penal generalmente han seguido los carriles tradicionales.

Entones, retomando la pregunta inicial si es indistinto o necesario que se encuentren reguladas al momento de diseñar un área encargada de análisis criminal la planificación, entiendo que es determinante si se quiere buscar con el tiempo un salto cualitativo en materia de investigaciones penales. Por esa razón, es que considero acertada la fórmula que optó el legislador nacional.

Ahora bien, cuando hablamos de la función de análisis y planificación no nos referimos a la que señalé en los párrafos anteriores que apunta a una actividad procesal concreta (unir casos con autores no identificados, identificar casos no resueltos con los que fueron resueltos, o investigaciones concretas de varios casos que se presentan) cuya planificación de intervención será una actividad procesal determinada (conexión de casos, fortalecer la investigación o abrir una nueva sobre hechos cometidos). En estos casos, si el análisis criminal sólo limita a ese trabajo las oficinas que realizan estas funciones se transformarán tarde o temprano en organismos técnicos de investigación más complejos que las unidades fiscales y no aprovecharán el potencial que esa materia puede y debe tener dentro de los Ministerios Públicos.

Entones ¿a qué tipo de análisis y planificación nos referimos? Básicamente a las que en gran parte señalamos como "planes de trabajo" para ponerlo en términos de la lógica de este artículo. De ahí la importancia de comenzar a pensar los problemas criminales como fenómenos y, a su vez, que estos se desarrollan en determinados contextos y con estructuras de referencias.

El Ministerio Público Fiscal debe comenzar a trabajar sobre problemas permanentes que están presentes diariamente y que además son los que le generan el ingreso constante de casos al sistema penal. El análisis criminal tiene mucho para aportar y para citar un solo ejemplo, este tipo de trabajo nos va a señalar *qué es lo que sucede* para poder planificar *cómo se interviene*, es decir: conocer para intervenir. De lo contrario, el Ministerio Público Fiscal se transformará en un ente burocrático que sólo se encarga de procesar muchos casos de variada complejidad y diversidad, pero no va a encargarse jamás de planificar la manera de intervenir estratégicamente en problemas delictuales -o como quieran denominarlos- que se presenten diariamente en la sociedad.

Por otro lado, ya hace tiempo que se ha estudiado y probado que la mayoría de los delitos que se comenten, salvo algunas excepciones, responden siempre a un esquema de estructuras o de circunstancias que no son analizados, descriptos e investigados porque el eje está puesto en resolver la autoría de un hecho. No hace falta aclarar que el sistema penal, y principalmente el Ministerio Público Fiscal, tiene que ocuparse de resolver los casos y no generar impunidad, pero también debe comenzar a sentarse a pensar cómo investigar planificadamente los fenómenos criminales. Sino, de lo contrario, habremos pensado un Ministerio Público Fiscal que procesará los casos sin un marco de referencia integral ni una estrategia más allá de los grandes enunciados de "persecución", "política criminal", "narcocriminalidad", "trata de personas", "corrupción", conceptos sumamente importantes, pero también muy fáciles de usar sin definir su contenido.

Lo que quiero señalar brevemente es que trabajar planificadamente significa poder identificar un fenómeno criminal, describir y desagregar cada uno de los eslabones que lo componen y, una vez hecho esto, sentarse en forma conjunta con los actores relevantes dentro del Ministerio Público Fiscal y de otras agencias para planificar la forma de intervenirlo. Y a partir de ahí, monitorear los resultados.

Y si bien digo esto, también quiero dejar planteada una advertencia. Tampoco sirve que las oficinas de análisis criminal se encarguen de hacer análisis de fenómenos criminales y ello quede en un buen informe descriptivo. Esto va a suceder muy pronto cuando se decida comenzar a trabajar en este tipo de análisis y no tenga un fin determinado sino un fin en sí mismo. Sabido es que este tipo de trabajos nuevos, que se comienzan a introducir en instituciones que no están acostumbradas a la producción de informes, el sistema tiende a repetir viejas prácticas, que en este caso se traducen en no saber qué utilidad darle a ese tipo de informes, básicamente porque los operadores del sistema están acostumbrados a recibir denuncias o actividad policial de prevención, y terminan siendo calificados como informes generales o estadísticos. Sin embargo, en rigor de verdad, lo que este tipo de procesos de trabajo logra es poner en situación la forma de llevar adelante investigaciones propias del Ministerio Público Fiscal.

Entonces, la pregunta que corresponde formularse es cómo evitamos esa advertencia. Entiendo que de dos maneras. La primera, asignándole como dije la función de planificación dado que con ello se evita que el informe sea sólo un informe y, lo segundo, que lo que se acuerde con los operadores del sistema como planificación estratégica sea impulsado, apoyado y sostenido como política institucional y no dependa exclusivamente de la buena predisposición de los operadores.

Colofón

En estas líneas he tratado de dar una breve visión de la tarea que llevamos adelante en la DAC y la importancia de trabajar desde una concepción diferente dentro del propio Ministerio Público Fiscal. Para ello, entiendo que la función de las oficinas de análisis criminal tiene la vital importancia de posicionar a esa institución como un organismo que produce información criminal. Esto constituye un elemento novedoso en los Ministerios Públicos Fiscales que genera una forma de trabajo no sólo dentro de la institución sino también con la relación que puede tener con otros actores institucionales.

Desde la DAC queda mucho recorrido por aprender, no sólo en los procesos internos de trabajo sino también en miras a la implementación del nuevo sistema procesal penal adversarial, lo que debería potenciar la funcionalidad de la oficina.

Vítor Souza Cunha

Procurador da República. Coordenador do Núcleo Criminal da Procuradoria da República no Estado do Pará. Mestre em Direito pela Universidade Católica de Brasília. Especialista em Ciências Criminais pela Faculdade Baiana de Direito.

Análisis criminal en Brasil

Breves noções sobre a análise criminal no Ministério Público Federal Brasileiro

Resumo

O artigo busca discutir a análise criminal no Ministério Público Federal brasileiro. Inicialmente, será apresentado o conceito de análise criminal objeto das discussões, diferenciando-o de outras abordagens. Em seguida, tratar-se-áda análise criminal no âmbito do Ministério Público Federal, com destaque para a disciplina normativa, as atribuições das unidades de análise criminal, os produtos produzidos e seus fluxos e processos de trabalho. Por fim, apresentar-se-á o Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias, ferramenta tecnológica desenvolvida pela unidade central de pesquisa e análise da Procuradoria-Geral da República e que tem contribuído para a eficiência na atividade de análise criminal, especialmente para aquelas que envolvem dados de movimentações financeiras.

Introdução

Etimologicamente, o termo "análise" deriva do vocábulo grego *análysis* que, grosso modo, significa dissolução e decomposição. Pelo sentido comum do uso do termo, de acordo com o dicionário Michaelis (2019), análise é, primeiramente, "decomposição de um todo em suas partes constituintes". É, ainda, o "exame pormenorizado de cada elemento componente de um todo, com o objetivo de investigar sua natureza, suas causas, funções, proporções". Como se percebe pela rápida incursão etimológica, independentemente do seu conceito ou sentido, a análise pode ser compreendida como um método. Esse é o ponto de partida para o início das reflexões sobre a análise criminal.

Em breves linhas, o artigo apresentará a análise criminal realizada nas unidades de pesquisa e análise do Ministério Público Federal brasileiro, tanto na perspectiva normativa e estrutural como no que diz respeito à natureza das atividades desenvolvidas.

Análise criminal: noções

Diante do caráter polissêmico do termo "análise" e da sua natureza metodológica, a referida atividade, quando voltada ao fenômeno criminal, possui sentidos diversos.

Frequentemente, a análise criminal é entendida como ferramenta que tem por objetivo apoiar as decisões estratégicas dos órgãos de persecução criminal, nas áreas operacional e tática, para orientar os esforços e promover alocação eficiente de recursos humanos e materiais, tudo com o objetivo de reduzir a criminalidade. Nesse sentido, de acordo com conceito corrente, a análise é o conjunto de processos sistemáticos voltados ao provimento de informações oportunas e pertinentes sobre os padrões do crime e suas correlações de tendências, de modo a apoiar as áreas operacional e administrativa no planejamento e alocação de recursos para a prevenção e supressão de atividades criminosas (Gottlieb, Arenberg, & Singh, 1994).

Muito embora a concepção de análise criminal como método de suporte a decisões estratégicas não seja desconhecida no âmbito do Ministério Público brasileiro, não é sobre ela que tratará o presente estudo.

Com efeito, a análise criminal pode ser compreendida, também, como método voltado à produção de evidências para fins de instrução de procedimentos investigativos e de processos judiciais. Mais que a produção de informações, a análise criminal, nessa perspectiva, volta-se à atividade probatória propriamente dita, demonstrando o embasamento de hipóteses acusatórias ou justificando medidas cautelares probatórias ou patrimoniais. Será essa a compreensão da análise criminal que norteará as discussões.

Para bem entender a análise criminal realizada pelo Ministério Público na perspectiva da produção de elementos de prova, inicialmente, são necessários breves esclarecimentos.

A Constituição federal brasileira, em seu art. 129, dispõe que são funções institucionais do Ministério Público a promoção, privativamente, da ação penal pública e o exercício do controle externo da atividade policial, cabendo-lhe requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial.

Por sua vez, no art. 144, que trata da segurança pública, a Constituição federal dispõe que incumbe à polícia federal, na esfera federal, e à polícias civis, no âmbito dos estados, a apuração de infrações penais.

Esse desenho normativo justificou, durante alguns anos, o posicionamento no sentido de que ao Ministério Público seria interditada a atividade investigativa, cabendo-lhe, somente, a supervisão das investigações realizadas pelos órgãos policiais. Uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) foi apresentada no ano de 2011 com o objetivo de incluir, no texto constitucional, a proibição expressa de o Ministério Público realizar atividades investigativas criminais.

Não apenas a PEC foi rejeitada pela Câmara dos Deputados, com significativa votação contrária, como o Supremo Tribunal Federal, no ano de 2015, julgando o Recurso Extraordinário 593.727, reconheceu base constitucional para os poderes de investigação criminal do Ministério Público. De acordo com a Corte Constitucional, O Ministério Público brasileiro dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado.

Superada a controvérsia jurídica quanto à possibilidade de o Ministério Público realizar atividades investigativas, outra questão, relacionada mais propriamente à complexidade da sociedade contemporânea, emergiu. A legislação brasileira, além de dotar o Ministério

Público de poderes para requisitar diretamente informações e documentos, também previu a possibilidade de que ele apresente pedidos judiciais para acesso a informações protegidas por sigilo, a exemplo de dados bancários, registros telefônicos e dados telemáticos.

Como cediço, com o advento da globalização, a relação entre os indivíduos tornou-se muito mais dinâmica e complexa, o que se reflete na quantidade de dados produzidos diariamente, seja em relações empresariais, seja no tratamento interpessoal. Em suma, grandes volumes de dados passaram a ser acessíveis ao Ministério Público no exercício da atividade investigativa.

É nesse contexto que a análise criminal voltada à produção de provas adquire relevância. Como pontuam Mcgee e Prusak(1994), a informação não se limita a dados coletados. Em verdade, prosseguem os autores, a informação são os dados coletados, organizados e ordenados, aos quais são atribuídos significado e contexto. Dessa forma, para que os dados se tornem úteis como informação a uma pessoa encarregada do processo decisório, é necessário que sejam apresentados de tal forma que essa pessoa possa relacioná-los e deles extrair conclusões.

No âmbito criminal, o responsável pela tomada de decisões é o órgão julgador, que pode ser um magistrado ou um colegiado de juízes. A análise criminal, portanto, serve para organizar os dados coletados na atividade investigatória e atribuir a eles significado e contexto, tudo isso com o objetivo de convencer o órgão julgador da correção e veracidade da hipótese acusatória ou dos demais fatos levados ao seu conhecimento.

No entanto, o que diferencia a análise criminal da simples atividade de exposição ou organização de dados é a natureza da apreciação sobre o conjunto que será objeto da atividade. A análise criminal, nesse sentido, pressupõe a produção de informações com base em apreciação técnica dos dados obtidos, a ser levada a efeito por profissional devidamente habilitado.

Por fim, cumpre ressaltar que a atividade de análise criminal não se confunde com a perícia criminal. Como visto, ambas envolvem a apreciação técnica dos dados ou vestígios que possuam relevância criminal. No entanto, a perícia criminal é realizada por peritos oficiais ou por pessoas que, possuidoras de conhecimento técnico-científico, prestam compromisso de bem desempenhar seu encargo, sujeitando-se a regras estritas de disciplina judiciária. Os peritos criminais, ademais, a quem a legislação brasileira assegura autonomia técnica, científica e funcional, são chamados a resolver uma determinada controvérsia técnico-científica, com observância estrita dos procedimentos e métodos de determinados ramos do saber, ao final, produzindo um laudo pericial. Por força da legislação, quando a infração deixar vestígios, será indispensável a realização da perícia para comprovação do delito.

Em outros termos, a perícia é essencial para a demonstração de fato cuja existência não pode ser apoiada senão com base em determinados conhecimentos técnico-científicos. O produto da análise criminal, por sua vez, não é essencial à demonstração dos fatos, embora contribua para tanto.

Antes de prosseguir, um último esclarecimento faz-se necessário.

O Ministério Público brasileiro é dividido em Ministério Público dos Estados e Ministério Público da União. Ambos possuem as mesmas atribuições e garantias funcionais, cada um atuando em uma esfera da federação (federal, estadual e municipal).

O Ministério Público da União compreende o Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

O Ministério Público Federal, que tem como chefe o Procurador-Geral da República (PGR), atua nas causas de competência do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, da Justiça Federal e da Justiça Eleitoral.

A seguir será apresentada a estrutura da análise criminal no âmbito do Ministério Público Federal, advertindo-se que outros ramos do Ministério Público tratam a análise criminal de forma distinta.

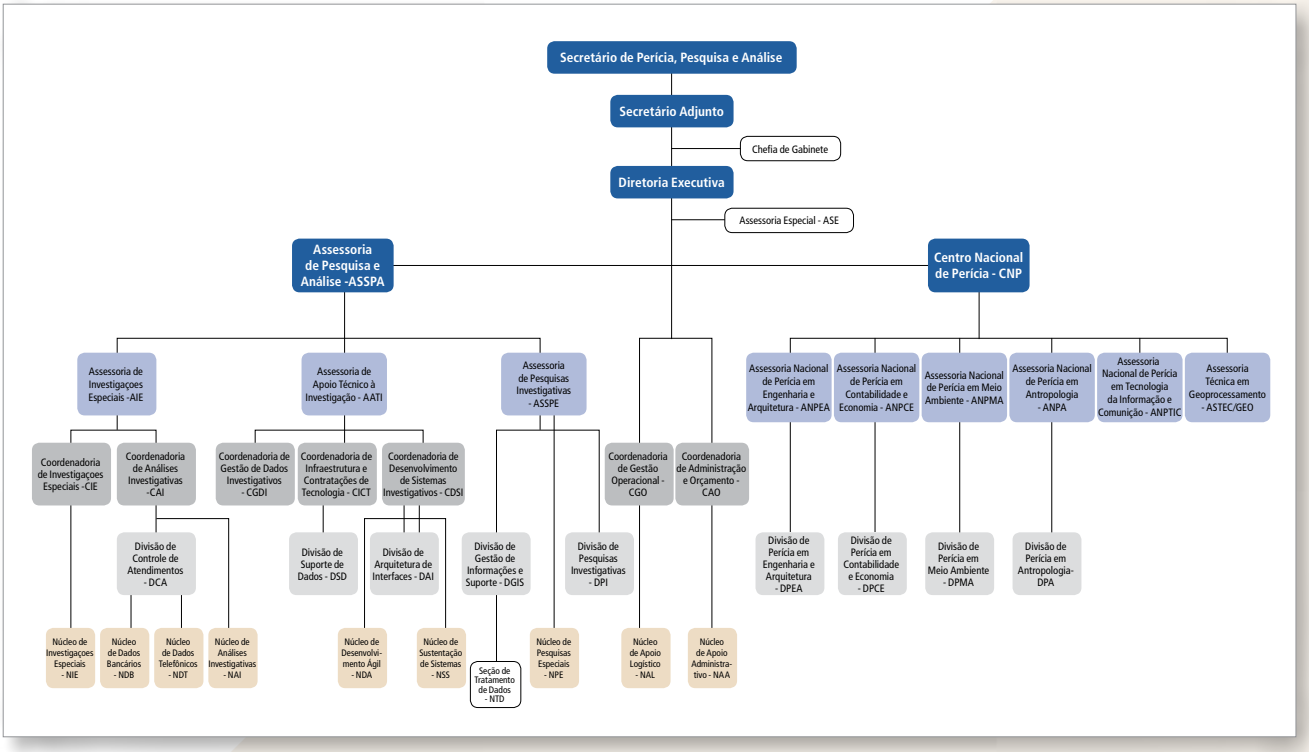
Unidades de Pesquisa e Análise no Ministério Público Federal

No ano de 2013, entrou em vigor a Portaria PGR/MPF nº 414/2013, que teve por finalidade estabelecer diretrizes para o funcionamento das unidades de pesquisa e análise do Ministério Público Federal, definindo a sua organização e as respectivas atribuições.

De acordo com esse ato normativo, a missão precípua das unidades de pesquisa e análise é a assessoria técnica e operacional dos membros do MPF no desempenho de suas funções institucionais.

Para tanto, criou-se um órgão central, atualmente denominado Secretaria de Perícia, Pesquisa e Análise[1] (SPPEA), vinculada ao Gabinete do Procurador-Geral da República, e unidades descentralizadas, vinculadas aos Gabinetes dos Procuradores-Chefes das respectivas unidades do MPF.

A SPPEA possui dois órgãos finalísticos em sua estrutura, a Assessoria de Pesquisa e Análise (ASSPA) e o Centro Nacional de Perícias. Em termos organizacionais, a SPPEA é estruturada da seguinte forma:



1 Vale mencionar que a Portaria PGR/MPF nº 414/2013 criou a Assessoria de Pesquisa e Análise do Ministério Público Federal (ASSPA). Mais recentemente, no ano de 2017, foi criada a Secretaria de Perícia, Pesquisa e Análise, que é fruto da junção da antiga ASSPA e da Secretaria de Apoio Pericial.

No tocante à atividade de análise criminal, vale mencionar, basicamente, dois conjuntos de atribuições da ASPPA, órgão central do sistema.

O primeiro é a atividade de coordenação, supervisão e suporte da atividade de análise desempenhada em todo o MPF. Nesse conjunto estão compreendidas as seguintes atividades: a articulação, em âmbito nacional, com órgãos e entidades que disponham de dados, informações e estruturas necessárias para o desenvolvimento da análise criminal; o planejamento, coordenação e execução de ações de capacitação dos analistas criminais; definição de metodologias e técnicas para os procedimentos adotados na área de análise; e o desenvolvimento de ferramentas tecnológicas relevantes para a atividade de análise.

O segundo conjunto de atribuições diz respeito à assessoria técnica e operacional ao PGR, ao Subprocuradores-Gerais da República e ao Secretário-Geral do MPF no desempenho de suas funções institucionais. Isso significa que a ASSPA realiza análise criminal para a instrução dos procedimentos e processos judiciais de atribuição do PGR. Logo, a título de exemplo, se for necessária a análise criminal de dados bancários, fiscais ou telefônicos de casos criminais que tramitem perante o Supremo Tribunal Federal, a ASSPA será encarregada de fazê-lo.

A atividade de análise, entretanto, não fica restrita ao órgão central. Há, ainda, 32 unidades de pesquisa e análise descentralizadas2 que assessoram os Procuradores da República e os Procuradores Regionais da República no desempenho de suas funções institucionais. As unidades descentralizadas são coordenadas por um membro do MPF, a quem incumbe, entre outras atribuições, promover articulações com órgãos regionais e supervisionar a atividade de análise criminal realizada pelo setor.

No exercício da atividade de análise criminal, os agentes públicos responsáveis elaborarão o Relatório de Análise. De acordo com o art. 42 da Portaria PGR/MPF nº 414/2013, o referido produto é produzido com base em apreciação técnica dos dados e informações obtidos, sendo elaborado por servidor devidamente habilitado pelo órgão central. Além disso, a Portaria PGR/MPF nº 414/2013, em seu art. 9º, dispõe que

> Os Relatórios de Análise somente poderão ser executados por servidores públicos com formação superior, os quais deverão possuir certificado expedido pela Asspa/PGR em decorrência de aprovação em curso específico e preencher requisitos estabelecidos em Memorando de Instrução.

A exigência de formação superior e de conhecimentos técnicos específicos certificados foi pensada com o objetivo de conferir maior valor probatório aos Relatórios de Análise. Embora os servidores responsáveis pela análise criminal não atuem como peritos criminais, ou tampouco se submetam ao regramento e disciplina judiciária prevista na legislação, empreendem estudo técnico, produzindo informação a partir de apreciação técnica dos dados. Portanto, é para garantir que a apreciação técnica observe os procedimentos e a correta metodologia dos saberes pertinentes que se exige a aprovação em curso específico e o preenchimento de requisitos estabelecido pelo órgão central.

2 Cumpre esclarecer que o MPF, em 1ªinstância, possui representação em cada unidade da federação, incluindo o Distrito Federal. São as denominadas Procuradoria da República nos Estados. Logo, existem 27 unidades de pesquisa e análise. Ademais, há 5 Procuradorias Regionais da República, que atuam perante os Tribunais Regionais Federais, e que também possuem unidades de pesquisa e análise. Dessa forma, chega-se ao número de 32 unidades descentralizadas, de modo que cada Procuradoria nos Estados possui sua própria unidade.

Para assegurar a uniformidade, a forma de apresentação dos Relatórios de Análise segue um padrão vinculante definido pelo órgão central. Nele constam, além do conteúdo propriamente dito da análise, as informações essenciais para que o documento seja utilizado para fins probatórios, tais como: o número sequencial do Relatório, seguido do ano de elaboração; o nome do membro do MPF responsável pela requisição da análise; o nome e a assinatura do analista, com indicação do respectivo cargo ocupado; a data e a unidade responsável pela produção do Relatório.

Outro aspecto digno de registro diz respeito aos processos internos de trabalho. Diferentemente do que ocorre no universo da atividade pericial, local de pouca interação entre os peritos e investigadores, a análise criminal no âmbito do MPF é marcada por maior sinergia entre os Procuradores da República e analistas. Isso não significa que os analistas criminais se subordinem, do ponto de vista técnico, aos investigadores. Pelo contrário, quer dizer que os analistas criminais são inseridos no contexto investigativo e passam a ter visão mais abrangente das circunstâncias do crime a ser investigado. Nesse modelo, em vez de solucionarem uma mera controvérsia técnica, os analistas, dentro da sua esfera de atribuições, podem adotar postura mais ativa, o que compreende, por exemplo, a possibilidade de sugerir diligênciasaos investigadores.

De acordo com o modelo de trabalho adotado, os analistas criminais são lotados nas unidades de pesquisa e análise e atendem, quando solicitados, às solicitações dos membros do MPF. Logo, os analistas atuam sob demanda, tendo contato com as investigações criminais se e quando os Procuradores da República solicitarem. Concluído o trabalho de análise criminal, será elaborado um Relatório de Análise, que será encaminhado ao Procurador da República responsável pela solicitação de auxílio.

Para o sucesso da atividade de análise, sobretudo no contexto atual de ampliação da quantidade de dados de interesse investigativo à disposição do Ministério Público, são imprescindíveis a padronização, definição de fluxos de trabalho e, principalmente, o uso da tecnologia. Com o objetivo de lidar com tais desafios, foi criada, no âmbito da SPPEA, a Assessoria de Apoio Técnico à Investigação, órgão que tem por finalidade dar o suporte técnico, do ponto de vista da tecnologia da informação, à atividade de análise criminal. Assim, além de promover o armazenamento e gestão dos dados disponíveis aos analistas criminais, o setor de tecnologia da informação também desenvolve sistemas investigativos.

A seguir, será apresentado o Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias (SIMBA), ferramenta tecnológica desenvolvida com a finalidade de facilitar a análise criminal dos dados oriundos de afastamento de sigilo de movimentações financeiras.

Simba

No Brasil, de acordo com a Lei Complementar 105/2001, as instituições financeiras conservarão sigilo em suas operações ativas e passivas, além de manter reservados os serviços prestados.

Isso não significa, no entanto, que os dados de movimentações financeiras, cujo acesso frequentemente é fundamental para fins de análise criminal, não possam ser obtidos pelo Ministério Público. No sistema jurídico brasileiro, o mesmo conjunto normativo que assegura o sigilo de tais dados, permite que o seu afastamento seja decretado, mediante ordem judicial, quando necessário para apuração de ocorrência de qualquer ilícito, em qualquer fase do inquérito ou do processo judicial.

Apesar do amparo normativo para a obtenção dos dados de movimentação financeira, medida essencial para muitas investigações criminais conduzidas pelo MPF, um problema de ordem prática permaneceu algum tempo sem solução.

O volume de transações financeiras, principalmente nas investigações de sofisticados esquemas criminosos, costuma ser muito grande, o que representa verdadeiro desafio para a análise criminal. Aliado ao grande volume de dados havia outro problema: a falta de padronização no formato e na forma de envio deles.

Não eram raros os casos em que instituições financeiras encaminhavam grandes volumes de dados em papel e em mídias de armazenamento, tais como CD-ROMs e disquetes. A ausência de uniformidade na maneira de as instituições financeiras registrarem as movimentações financeiras, acrescida da falta de padronização na forma de enviar as informações, ocasionava a necessidade de os analistas criminais despenderem tempo significativo na mera atividade de organização dos dados. Frequentemente, os analistas criminais passavam mais tempo organizando os dados em planilhas do que os avaliando tecnicamente.

Nesse cenário de dificuldades, foi desenvolvido pela SPPEA, em 2007,o Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias (SIMBA), sistema voltado ao objetivo de tornar mais seguro e eficiente o recebimento de dados de movimentações financeiras de réus e investigados. Mais que um sistema informático, o SIMBA representa a mudança de paradigmas no fluxo de recepção, transmissão e análise de informações, para cuja implementação tiveram participação destacada o Banco Central do Brasil e o Conselho Nacional de Justiça.

Em breves palavras, o SIMBA é um conjunto de processos, módulos e normas para tráfego de dados bancários entre instituições financeiras e órgãos que lidam com dados bancários no desempenho de suas atribuições legais. Além de permitir a recepção segura e padronizada das informações bancárias, o SIMBA fornece, de forma automática, diferentes relatórios sobre os dados bancários analisados, como origem e destino das operações, tipos de transações e outros, agilizando a conclusão e a eficiência das análises criminais.

Para a implementação do SIMBA, diversos desafios foram superados. Além da quantidade de instituições financeiras3 destinatárias das ordens de afastamento de sigilo, o que torna o processo de negociação naturalmente mais complexo, preocupações relevantes com a segurança no processo de transmissão dos dados também foram consideradas.

Assim, para garantir a padronização dos dados bancários, o Banco Central do Brasil, depois de debates entre todos os envolvidos, publicou a Carta-Circular BCB 3.454/2010, ato normativo que definiuo leiaute das informações de movimentações financeiras a serem transmitidas pelas instituições financeiras reguladas. Além disso, definiu que tais dados deveriam ser encaminhados por meio de cinco arquivos eletrônicos, em formato texto (.txt), cada um deles com especificações.

Quanto ao processo de transmissão das informações, as instituições financeiras utilizam dois módulos do SIMBA. O primeiro, denominado validador, faz uma série de testes para verificar se a massa de dados a ser enviada para o órgão solicitante está consistente e observa o leiaute definido pelo Banco Central do Brasil. Após a aprovação dos dados pelo módulo de validação, as instituições financeiras utilizam

3 De acordo com informações do Banco Central do Brasil, atualmente existem 156 Bancos Comerciais, Múltiplos e Caixa Econômica em funcionamento no país.

o módulo de transmissão, que encaminha diretamente, via internet, os dados ao MPF. Para tanto, o SIMBA utiliza a tecnologia de criptografia, que garante a segurança e a autenticidade dos dados encaminhados.

Realizada a transmissão, o SIMBA usa o módulo processador, que permite que os dados transmitidos no formato .txt sejam transformados em relatórios personalizados de acordo com as necessidades investigativas do analista. Igualmente, o SIMBA permite que os dados recebidos sejam extraídos, de forma parametrizada, para que sua análise seja realizada com o auxílio de outras ferramentas tecnológicas, a exemplo de softwares de *business intelligence.*

Antes da implementação do SIMBA, as informações eram prestadas por meio de extratos impressos ou em arquivos digitais que não tinham correspondência entre si, exigindo do analista criminal destinatário dos dados um enorme esforço de conciliação e parametrização, o que, inclusive, aumentava o risco de erros no tratamento de todas essas informações.

Atualmente, a análise criminal que envolve dados de movimentações financeiras foi significativamente facilitada. Com a prévia estruturação, a atividade de organização dos dados é feita de forma automatizada, o que permite que os analistas foquem a busca por evidências e por informações relevantes para a demonstração dos fatos. Inclusive, torna-se mais simples a atividade de cruzamento dos dados de movimentação financeira com outros conjuntos de dados eventualmente obtidos, como os dados fiscais e telefônicos.

A título de exemplo, desde o ano de 2010, foram transmitidas pelas instituições financeiras ao MPF, via sistema SIMBA, mais de 290 milhões movimentações financeiras de réus, investigados e pessoas a eles relacionadas. Tais movimentações representam o montante de mais de 19 trilhões reais. Todas as movimentações foram transmitidas em formato estruturado, o que facilitou sobremaneira o recebimento e análise criminal dos dados.

Em verdade, como se percebe facilmente, considerando o volume e quantidade de movimentações financeiras obtidas e identificadas a partir do SIMBA, seria impossível realizar a organização desses dados da forma tradicional, por meio das técnicas de planilhamento manuais. Por consequência, sem o SIMBA, os analistas criminais do MPF não teriam condições de desenvolver suas atividades de forma eficiente e produtiva.

De fato, o SIMBA tem sido essencial para a análise criminal realizada em casos de complexos esquemas de branqueamento de capitais e desvios de recursos públicos. A operação Lava Jato, a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro da história do país, é um exemplo bem-sucedido de como a utilização do SIMBA foi decisiva para a demonstração das circunstâncias dos crimes e a identificação dos seus responsáveis.

Em razão da importância do SIMBA, foram firmados Acordos de Cooperação Técnica entre o MPF e outros órgãos públicos para a disponibilização do sistema. Atualmente, o SIMBA é disponibilizado para mais de 80 órgãos públicos, em especial – mas não apenas – órgãos de persecução, como Ministérios Públicos e Polícias Civis dos estados. Atualmente, mais de 80 órgãos públicos brasileiros têm acesso ao SIMBA, muitos dos quais utilizam o sistema como ferramenta essencial na atividade de análise criminal.

Conclusões

É sabido que novos desafios exigem, igualmente, novas abordagens de enfrentamento. A organização de grupos criminosos, os fluxos internacionais de pessoas e bens, as formas de circulação interna e global de riquezas, enfim, todos esses fatores demonstram a necessidade de aprimoramento das estratégias de combate ao fenômeno criminoso.

A atividade de análise criminal, nesse contexto, cumpre papel fundamental nos esforços voltados ao enfrentamento da criminalidade. Para seu aprimoramento, contribui decisivamente o compartilhamento de experiências, ferramentas e metodologias entre os países da América Latina, nações que possuem heranças culturais comuns e que são constantemente desafiadas a enfrentar grupos criminosos que não respeitam fronteiras.

Bibliografia

Carta-Circular Nº 3.454/2010. Banco Central do Brasil, de 14 de junho de 2010. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=-Carta%20Circular&numero=3454 Acesso em: 10 out 2019.

Lei Complementar Nº 105. Brasil, de 10 de janeiro de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp105.htm Acesso em: 10 out 2019.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em: 10 out 2019.

Dicionário Michaelis. (2019). Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/maquiavelismo/> Acesso em: 10 out 2018.

Gottlieb, S., Arenberg, S., & Singh, R. (1994). *Crime analysis: From first report to final arrest.* Montclair: Alpha Publishing.

Mcgee, J., & Prusak, L. (1994). *Gerenciamento estratégico da informação: aumente a competitividade e a eficência de sua empresa utilizando a informação como uma ferramenta estratégica.* (A. B. Figueiredo, Trad.) Rio de Janeiro: Campus.

Pinto, A. S., & Ribeiro, L. M. (2008). Introdução. Em A. S. Pinto, & L. M. Ribeiro, *A Análise Criminal e o Planejamento Operacional.* Rio de Janeiro: Riosegurança. Disponível em https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/60/a%20an%C3%83%C2%A1lise%20criminal%20e%20o%20planejamento%20operacional.pdf

Procuradoria-Geral da República. Portaria PGR/MPF Nº 414, de 5 de julho de 2013. Disponível em: http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/handle/11549/20098

Mtro. Oscar Aarón Santiago Quintos

Titular del Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia. Coordinación de Métodos de Investigación. Fiscalía General de la República de México. Maestro en Administración Pública y Política Pública por parte del Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey e Investigador Invitado en ese Instituto. Ha desempeñado diversos cargos en el sector de procuración de justicia por más de veinte años. Es profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Análisis criminal en México

Transformando el proceso de investigación criminal

El fortalecimiento de la investigación criminal bajo una actuación sistémica en torno al fenómeno delictivo, a través de las Unidades de Análisis.

Introducción

Los fenómenos criminales en la actualidad, expresados a través de la presencia cada vez más frecuente de organizaciones delictivas con altos niveles de extensión geográfica, especialización, estructuración y división de las actividades que desarrollan, en contraste con los índices de incidencia delictiva y de impunidad, obligan a realizar una reflexión sobre la necesidad de un cambio en el paradigma referente a la organización y procesos de la autoridad responsable de la investigación de un hecho posiblemente constitutivo de delito, que incorpore medidas innovadoras y dinámicas, capaces de enfrentar con oportunidad, eficiencia y eficacia la movilidad operativa y desarrollo de la delincuencia.

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés) refiere que: "La investigación de los delitos es el proceso por el cual se descubre el autor de un delito cometido o planeado, mediante la reunión de hechos (o pruebas), si bien también puede suponer la determinación, ante todo, de si se ha cometido o no un delito. La investigación puede ser reactiva, es decir, aplicada a delitos que ya se han perpetrado, o proactiva, es decir, encaminada a evitar cierta actividad delictiva planeada para el futuro" (UNODC, 2010, p. 1).

En este marco, entró en vigor, el 20 de diciembre de 2018, la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República (FGR) de México, con la publicación de su Ley Orgánica, y la consecuente abrogación de la Ley Orgánica de la entonces Procuraduría General de la República (PGR). La entrada en vigor de esta nueva Ley, no sólo significó la sustitución de dicha dependencia pública federal, sino que trae consigo una serie de modificaciones en la forma y orientación de la actividad de investigación criminal que, acorde a las necesidades actuales en materia de

combate a la delincuencia, se presentan como una gran oportunidad para hacer atender la deuda de la historia reciente del país en cuanto a la reducción de niveles de impunidad.

El cambio sustantivo en materia de investigación criminal que trajo consigo la creación de la FGR consistió en la modificación del modelo tradicional de investigación, aspecto acorde con la lógica de la instrumentación integral del modelo acusatorio, y transitar a un esquema de separación de funciones, como lo prevé la propia Ley, en lo que respecta a la investigación de la litigación. Al mismo tiempo que se alinea con las definiciones internacionales.

Adicionalmente, el nuevo paradigma de la investigación criminal considera el análisis de los fenómenos delictivos bajo una visión holística y un enfoque sistémico, con alto grado de dinamismo e interrelación entre estos dos enfoques. Lo anterior, en contraste con la visión que enfocaba su perspectiva en la investigación caso a caso, lo que metodológicamente establecía un límite natural para poder conocer las expresiones delictivas en todas sus dimensiones y complejidad de relaciones.

Ante el escenario descrito, y con el fin de potenciar las capacidades de investigación, el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI), adscrito a la Coordinación de Métodos de Investigación (CMI) de la FGR, se inserta como la institución idónea para lograr la convergencia de diversos actores de la propia Fiscalía, así como de la Federación y de las Entidades Federativas, a partir del desarrollo de líneas estratégicas que orienten los esfuerzos y actividades de las instituciones encargadas de la seguridad y la justicia penal, hacia un modelo de actuación orientado por la contención, control, disminución y prevención de actos delictivos en sus diversas expresiones, bajo un modelo de investigación criminal guiado por una visión holística y un enfoque sistémico.

Reconociendo la complejidad de llevar a cabo las acciones estratégicas descritas, con la expectativa de alcanzar un alto grado de efectividad, CENAPI diseñó diversas líneas de acción encaminadas al desarrollo institucional e innovación de diferentes procesos y estructuras, una de ellas relacionada con la necesidad de coordinar a los actores en su operación, pero sobre todo en la alineación de la orientación de los trabajos a través de la suma de capacidades para el análisis criminal, tal es el caso de las Unidades de Análisis, las cuales poseen una alta especialización y elevados estándares de calidad para hacer frente a la dinámica delincuencial, pero que habían operado, hasta el momento, en un modelo de actuación que no privilegiaba la orientación y visión común.

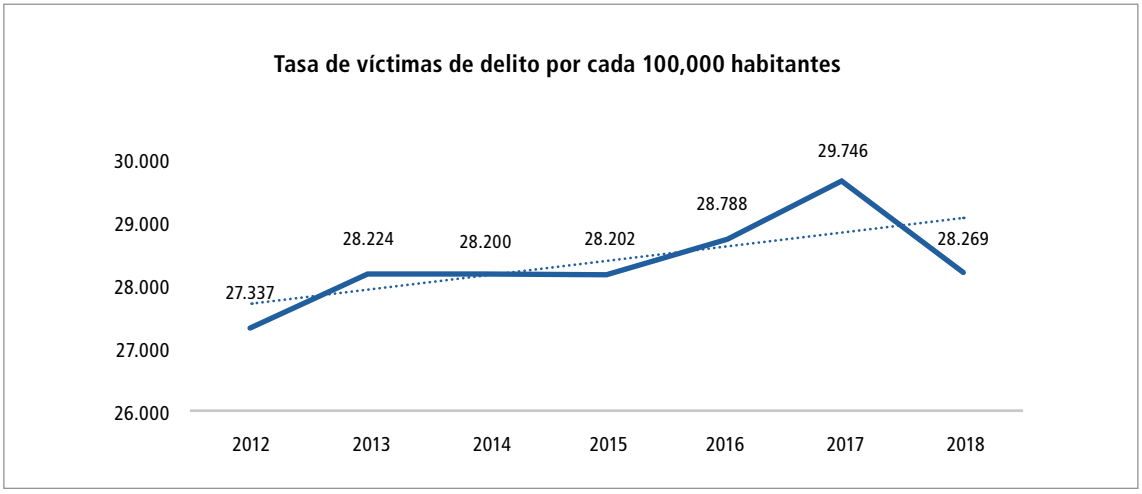
Estas Unidades de Análisis son un referente de política pública por los resultados generados y su contribución a casos de éxito, a partir de una toma asertiva de decisiones y de mejoras en la eficiencia en la investigación del delito, pero que su coordinación y operación orientada bajo criterios de complementariedad y suma de esfuerzos se había quedado rezagada como parte de las prioridades.

Por ello, es conveniente ofrecer una explicación detallada sobre el desarrollo de este nuevo modelo de actuación y coordinación para la investigación criminal en México, y cómo se incluyeron a estas Unidades en la operación ordenada y coordinada, bajo las directrices del CENAPI, también, bajo un nuevo modelo de operación en la investigación criminal.

Diagnóstico

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019 publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el 33.9% de los hogares del país tuvo al menos una

víctima de delito. Asimismo, señaló que a nivel nacional, se estimaron 24.7 millones de víctimas de 18 años y más, traduciéndose en una tasa de 28,269 víctimas por cada cien mil habitantes en ese mismo año (INEGI, 2019, pp. 6-7).

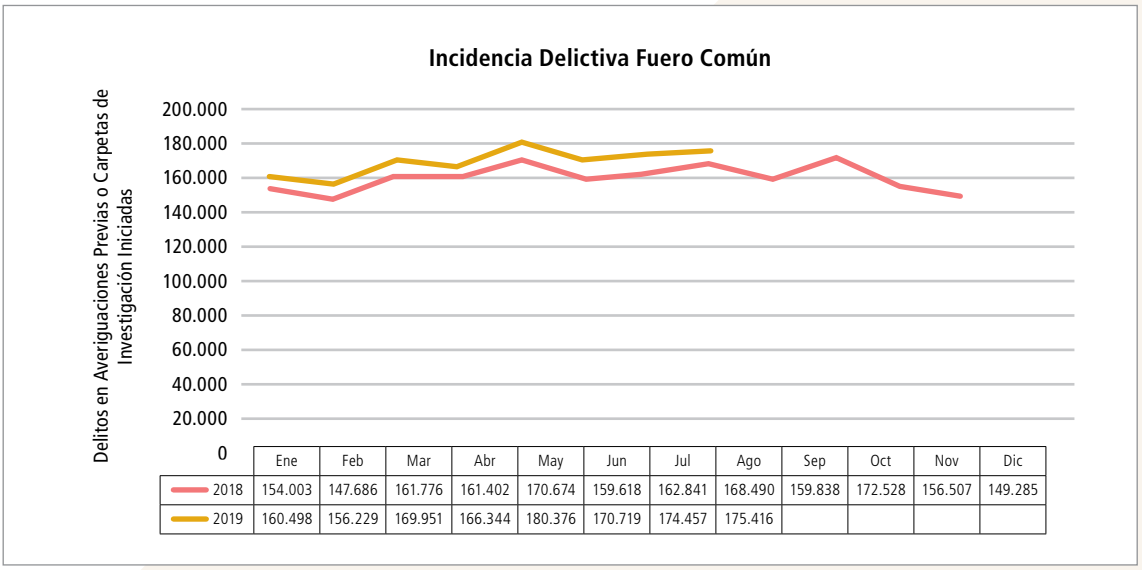


Fuente: elaboración propia con información de la ENVIPE (INEGI, 2019, p. 7).

Otro dato de relevancia que arrojó la citada encuesta, es que en el año de estudio fueron denunciados 10.6% de los delitos, de los cuales el Ministerio Público inició averiguación previa o carpeta de investigación en el 63.9% de los casos.

En lo que respecta a la percepción del desempeño de las autoridades de seguridad pública, seguridad nacional y procuración e impartición de justicia, el 61.4% de la población de 18 años y más identificó a la PGR -ahora Fiscalía- entre las cuatro dependencias que mayor confianza inspira a los mexicanos.

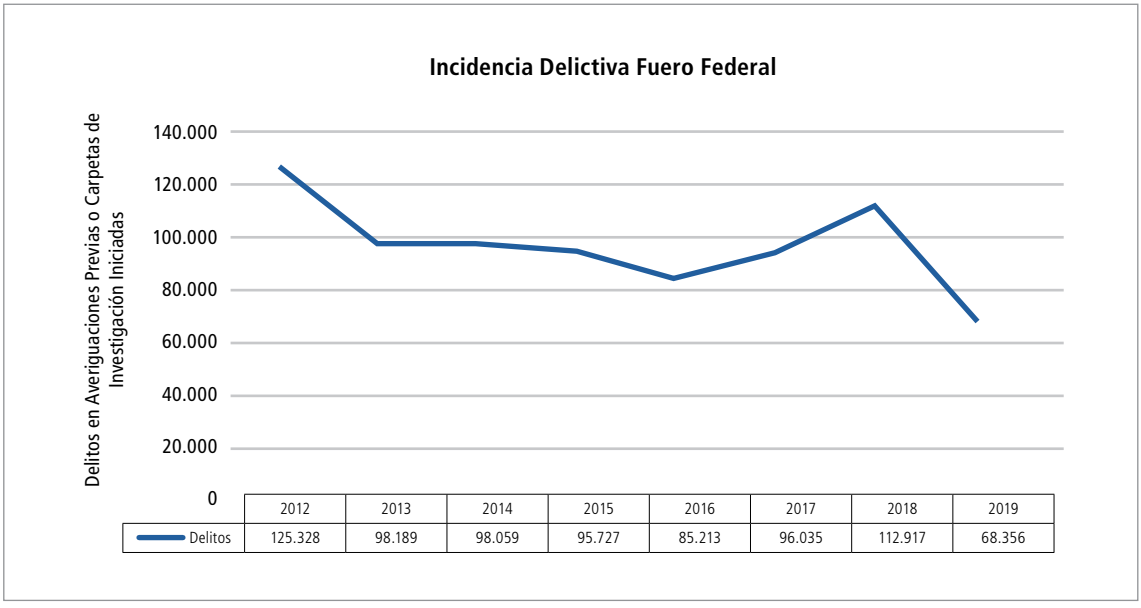
Por otra parte, de acuerdo con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) se registraron, en 2018, un total de 1.924.648 delitos en carpetas de investigación iniciadas en el ámbito del fuero común, mientras que de enero a agosto de 2019, se tienen contabilizados 1.353.990 ilícitos.



	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic
2018	154.003	147.686	161.776	161.402	170.674	159.618	162.841	168.490	159.838	172.528	156.507	149.285
2019	160.498	156.229	169.951	166.344	180.376	170.719	174.457	175.416				

Fuente: elaboración propia con información del (SESNSP, 2019, p. 4).

En lo que corresponde a la incidencia delincuencial en el fuero federal, se reportaron, en 2018, 112.917 ilícitos, los cuales comprenden violaciones al Código Penal Federal (destacando delitos contra la salud), a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, Ley de Migración, Ley General de Salud (contra la salud en su modalidad de narcomenudeo), Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, entre otros. Entre enero y agosto de 2019, se registraron 68.356 casos (SESNSP, 2019).



Nota: la información comprende el periodo del 1 de enero de 2012 al 31 de agosto de 2019.
Fuente: elaboración propia con información del (SESNSP, 2019).

Las cifras antes señaladas nos indican en ese primer acercamiento hacia el fenómeno, que este no ha sido contenido, y mucho menos reducido en cuanto a la incidencia de hechos, lo que, además de llevar a la reflexión sobre la necesidad de un cambio de modelo, refleja también la dimensión del reto y la importancia de transitar hacia nuevas estructuras que permitan el fortalecimiento y mejoramiento de los procesos de investigación y persecución penal, así como el abatimiento de la impunidad.

Estrategia de cambio

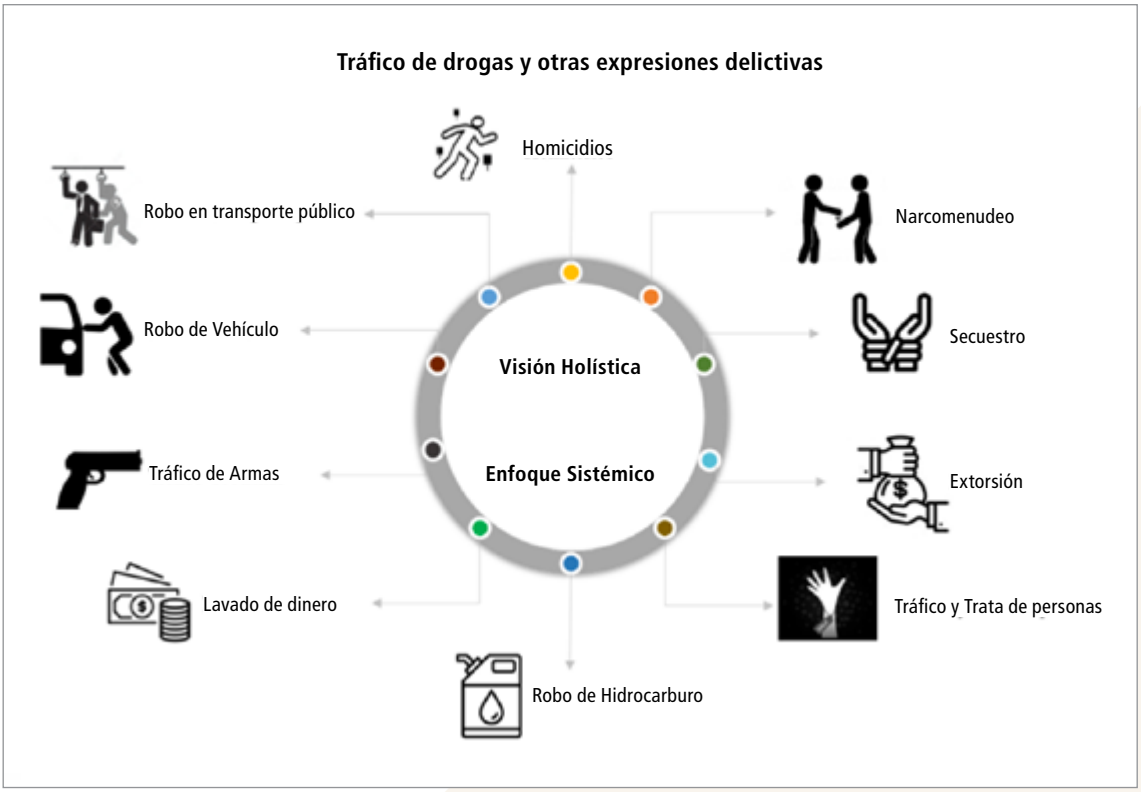
Las 32 entidades que conforman la República Mexicana, mismas que bajo el modelo de diseño institucional del Estado Mexicano cuentan con autonomía, han buscado fortalecer la coordinación interestatal para atender los delitos competencia de los fueros común y federal. No obstante, y dados los resultados que se aprecian en cuanto a los niveles de incidencia delictiva de los últimos años, se deduce que es factible y necesario introducir mejoras en los mecanismos de colaboración entre las autoridades, con el fin de impulsar un flujo adecuado de información para la generación de estrategias de combate al fenómeno delincuencial y a la impunidad a nivel nacional, bajo un esquema de investigación criminal mucho más efectivo, que aproveche mejor las capacidades desarrolladas, y que se inserte en la visión holística y enfoque sistémico necesarios para lograr los resultados esperados.

Por ello, se identifica como necesario realizar un cambio en el paradigma de atención y actuación de las autoridades involucradas, a través de la innovación en la gestión y flujo de la información y por tanto, en la investigación del delito.

En otras palabras:

> (…) la delincuencia ha experimentado un incremento importante y, hasta cierto punto, una diversificación en sus actividades; complejizándose de manera potencial lo que sugiere a la autoridad una innovación en sus procesos y sobre todo en su actuación, misma que ha permanecido estática y su respuesta o evolución ha sido lenta. En este sentido, el nuevo sistema de justicia penal demanda "que el Ministerio Público sea capaz de dinamizar el proceso de investigación criminal dotándolo de mayor flexibilidad, desarrollando trabajo en equipos multidisciplinarios, coordinando más eficiente el trabajo policial (…) constituyéndose en un puente de comunicación entre el mundo de la actividad policial y el trabajo judicial dinámico" (Torres Estrada, 2014, p. 65).

En este sentido, para la investigación de un ilícito se debe partir del entendimiento del mismo y de la transversalidad existente con otras expresiones delictivas, teniendo como premisa de análisis una visión holística de un fenómeno multicausal. En el siguiente esquema se ejemplifica lo anterior:



Fuente: elaboración propia.

Adicionalmente, y como se mencionó previamente, la realización de estas acciones implica la coordinación de diversas autoridades, no sólo del ámbito federal, sino también las competentes del ámbito local, de tal forma que una de las condiciones que deben ser insertadas en este esquema holístico y sistémico, es la existencia de diversas unidades administrativas y órganos desconcentrados, encargados del ámbito policial, pericial y de análisis de la información referente al fenómeno de la delincuencia, los cuales realizaban diversas tareas en el ámbito de sus respectivas competencias.

Por tanto, en el ámbito federal, específicamente en lo que corresponde a la FGR, se planteó entre sus objetivos, efectuar un cambio organizacional que propiciara la integración y la comunicación permanente de las diversas unidades administrativas, con el fin de articular y compartir eficazmente la información que se generaba y obtenía, para que se tradujera en investigaciones precisas, completas y sustentadas.

Lo anterior establece, en principio, el cambio de rumbo hacia el nuevo modelo de investigación, a través de las instrucciones necesarias desde las altas autoridades de la organización, para fijar no sólo el nuevo rumbo a las unidades que la integran, estableciendo como objetivo el contar con investigaciones precisas, completas y sustentadas, sino también estableciendo los nuevos principios de colaboración y coordinación entre las mismas, a través de la articulación de las áreas y determinar los intercambios de información necesarios para el fin descrito.

Para guiar el cambio necesario, acorde con lo descrito previamente, se llevaron a cabo acciones estratégicas en tres niveles que resultan sustanciales para lograr el objetivo establecido; el primero de ellos, en el ámbito estratégico, el segundo de ellos, en el ámbito operativo, y el tercero de ellos, en el ámbito humano.

Así, dentro del nuevo Modelo de Investigación de Delitos, la acción estratégica consistió en la creación de la Coordinación de Métodos de Investigación, la acción operativa consistió en la redireccionalidad de las Unidades de Análisis Criminal, y la tercera consistió en reforzar la posición del Analista de Información.

A continuación una descripción más detallada de las acciones que se llevaron a cabo para dar sustento a las instrucciones de modificar el rumbo y atender los objetivos trazados en la FGR.

La acción estratégica del Nuevo Modelo de Investigación de los Delitos: la creación de la Coordinación de Métodos de Investigación

La investigación criminal o de investigación de los delitos, se presenta como un conjunto de actividades con un orden y finalidad específicos, el cual puede ser entendido de la siguiente manera:

> (…) aquella serie de pasos que realizan las instituciones de persecución penal para esclarecer un ilícito que se ha cometido en un territorio o demarcación determinada. En este sentido, dicha actividad implica practicar, según las atribuciones de tales autoridades, las diligencias necesarias para comprobar el delito y descubrir al delincuente, así como reconocer —y/o identificar — todos los efectos, instrumentos o pruebas del delito, de cuya desaparición hubiere peligro, para poner a disposición de la autoridad judicial (Guillén López, 2013, p. 7).

Al ser un proceso metodológico con apego a la ley, la investigación criminal implica una serie de actividades que permiten el descubrimiento de hechos con posible relevancia para la impartición de justicia penal.

Los cambios recientes impulsados por el Gobierno de México, tienen entre sus objetivos prioritarios consolidar la aplicación de este modelo de investigación criminal por parte de las instancias de procuración de justicia del país. A partir del 14 de diciembre de 2018, con la expedición de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, se sustituyó a la PGR. Y se constituye en un "órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio a cargo de las funciones otorgadas al Ministerio Público de la Federación, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los

tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte y demás disposiciones aplicables" (artículo 1º de la Ley Orgánica de la FGR, 2018).

Aunado a lo anterior, se publicó, el 7 de marzo del 2019, en el Diario Oficial de la Federación el *Acuerdo A/007/19,* por medio del cual se instaló la Coordinación de Métodos de Investigación (CMI). Las facultades de la CMI están establecidas en el artículo 32 de la Ley Orgánica de la FGR, y destacan entre sus atribuciones las de coordinar y asignar los servicios periciales, la policía de investigación, técnicos y analistas; analizar de forma estratégica los datos agregados del fenómeno criminal, la realización de estudios criminógenos y geodelictivos, así como la información de contexto que se considere relevante para coadyuvar en la investigación; efectuar reportes estratégicos sobre criminalidad regional y nacional, identificación de patrones, estructuras y organizaciones, así como cualquier otro que se considere necesario para la investigación de los casos; entre otras capacidades (Ley Orgánica de la FGR, 2018). Por tanto, la CMI se ubica como un actor estratégico en la investigación de los delitos del orden federal, cuyas actividades y actuaciones contribuyen a garantizar un Estado democrático de Derecho.

Con la creación de la Coordinación de Métodos de Investigación, la FGR cuenta con un área especializada con mayor efectividad para la atención de la problemática delincuencial, donde se lleva a cabo la vinculación de las funciones periciales, de investigación, técnicas y análisis, bajo un modelo específico de producción eficiente de inteligencia que brinda información con un alto grado de certeza y oportunidad al Ministerio Público de la Federación.

Sumado a lo anterior, y en la propia denominación del área, se encuentra la orientación esencial de esta Unidad, es una Coordinación, y tal actividad es ejercida al interior de la propia FGR entre las áreas que, por su naturaleza funcional, son responsables de una parte de la investigación criminal.

La acción operativa del Nuevo Modelo de Investigación de los Delitos: el fortalecimiento de las Unidades de Análisis

La creación de las Unidades de Análisis se remonta al *Acuerdo 08/XXXVI/14*, celebrado el 22 de agosto de 2014, cuando la FGR mediante el impulso del CENAPI en el Consejo Nacional de Seguridad Pública de México (CNSP), se dispuso que los gobernadores y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en coordinación con el Centro Nacional de Información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNP), procedieran a consolidar las áreas de análisis y estadística de sus instituciones de Seguridad Pública (es decir, secretarías de seguridad pública, procuradurías y secretariados estatales del SNSP) en sintonía con el Modelo de Operación del Programa con Prioridad Nacional: Sistema Nacional de Información (Diario Oficial de la Federación, 2014).

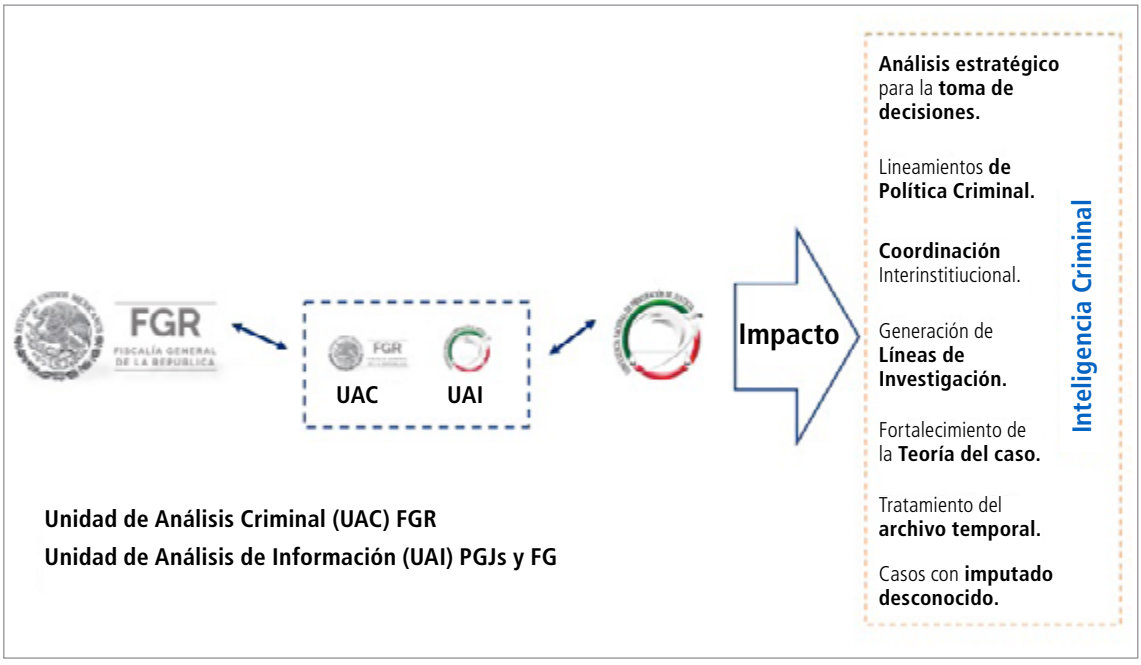
Asimismo, para complementar la articulación de esta política pública, en el marco de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia (CNPJ)[1], se impulsó un acuerdo mediante el cual los procuradores y fiscales del país aprobaron impulsar el desarrollo e implementación de las Unidades de Análisis de Información ante el CNSP.[2]

En este sentido, la FGR logró la consolidación de las Unidades de Análisis de Información (UAI), las cuales se encuentran en las 32

1 Es un órgano colegiado, integrante del Sistema Nacional de Seguridad Pública; encargado de generar y dar seguimiento a las estrategias, acciones y políticas necesarias para el combate a la delincuencia, la investigación del delito y la seguridad jurídica.

2 Acuerdo CNPJ/XXXII/10/2014, con fecha del 22 de noviembre de 2014.

fiscalías y procuradurías de justicia del país, en tanto que en las 32 delegaciones de la FGR, para contar con una figura similar, pero en el ámbito federal, se crean las Unidades de Análisis Criminal (UAC). En el siguiente esquema conceptual se ejemplifica lo anterior:



Fuente: elaboración propia.

En el *Manual del Modelo de Gestión Tipo para la Operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en la PGR*, establece que el objetivo de la UAC es colaborar con los agentes del Ministerio Público Federal adscritos a los núcleos de investigación, en casos de alta complejidad técnico, jurídica y que por sus características requieren de información de análisis para el desarrollo de la investigación (PGR, 2016, pp. 30-31).

Las Unidades de Análisis se centran en la recolección, el análisis y la diseminación de la información de interés delictivo, prestando apoyo permanente a las unidades operativas en la planificación, ejecución y evaluación de los servicios de investigación y persecución penal, a través de procedimientos de gestión y diversos tipos de análisis.

En el marco de la transformación de la PGR a FGR, se ha establecido que las UAC transitarán al nuevo modelo denominado Unidades de Análisis Estratégico y de Contexto, las cuales tendrán entre sus objetivos:

I. La identificación de patrones de actuación reiterada, sistemática o generalizada sobre ciertas estructuras o fenómenos criminales;
II. La identificación de niveles y tipos de responsabilidad o de los partícipes de los hechos delictivos incluyendo servidores públicos;
III. La identificación de niveles de responsabilidad de estructuras delincuenciales o paralelas al Estado, y
IV. La identificación de aspectos multifactoriales y multidelictivos de los fenómenos criminales (Ley Orgánica de la FGR, 2018).

Así, y alineados a la nueva visión y enfoque del trabajo de investigación criminal en la FGR, se aprecia como en la direccionalidad ofrecida a estas Unidades desde el marco normativo, se convierten en las áreas que transforman la información en conocimiento operable a través de una visión sistémica, que permita contar con una aproximación al complejo y multifactorial fenómeno de la delincuencia, generando inteligencia para la toma de decisiones estratégica. Para su funcionamiento se integran de técnicos, expertos y analistas en las materias de su competencia, sobre estos últimos se ahondará a continuación.

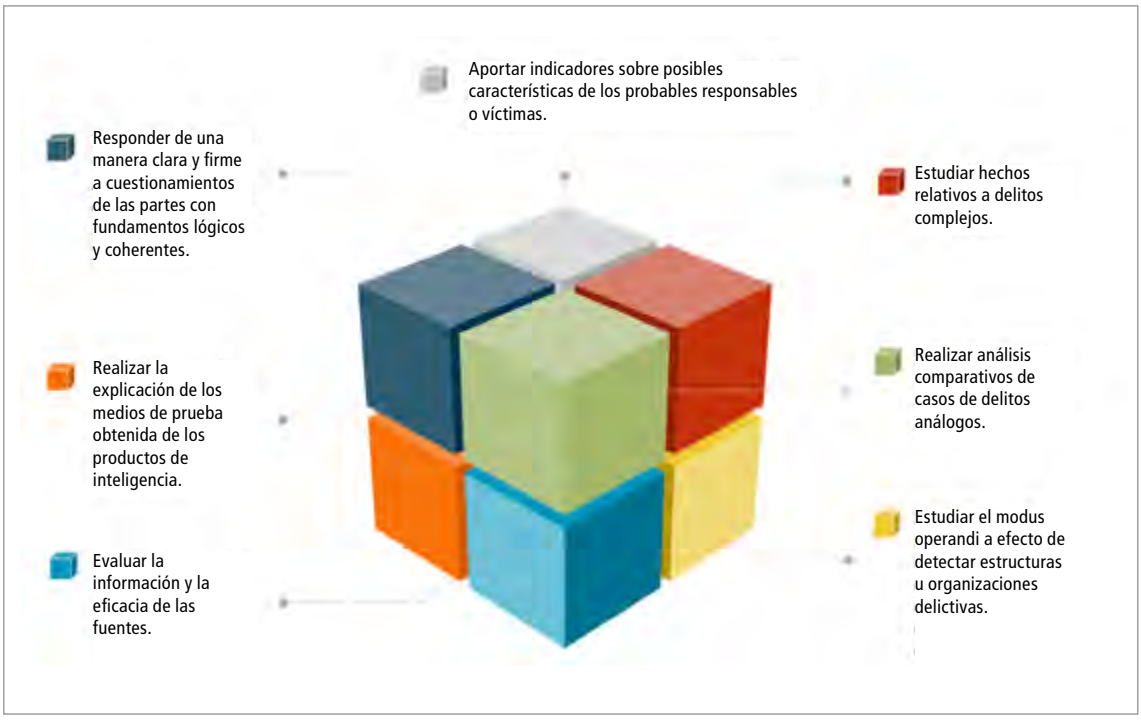
La acción sobre el recurso humano en el Nuevo Modelo de Investigación de los Delitos: el reforzamiento del analista de información

Sin lugar a dudas, el haber pensado en un cambio de paradigma en la investigación criminal sin considerar al factor humano hubiera sido un error muy grave desde la planeación, ya que los esfuerzos se hubieran quedado en el papel, al sólo haber incidido en los ajustes normativos y funcionales en los manuales de operación. En ese sentido, al analista de información como factor de cambio en el proceso de investigación se convierte en la figura central para el éxito de la estrategia de cambio. Es por ello que la FGR a través de la CMI, ha impulsado la figura del analista como actor fundamental en el sistema de justicia penal, toda vez que su principal misión es aportar elementos contundentes a la investigación de los delitos, en coordinación con el perito, el agente del Ministerio Público Federal (AMPF) y de la Policía Federal Ministerial, a través de la generación de antecedentes de investigación y productos de inteligencia con la finalidad de fortalecer la teoría del caso.

Varios especialistas en el tema refieren que las actividades del analista sobresalen debido a que:

> La labor de los analistas de inteligencia criminal, no sólo se circunscribe a su objetivo natural de apoyar a los fiscales o a los agentes del ministerio público en la investigación de delitos. Su aportación a la institución encargada de procurar justicia va más allá de la atención casuística (caso a caso) de una expresión delictiva, que sin lugar a dudas es muy relevante, pero ciertamente no refleja la verdadera aportación de sus capacidades, es decir, el valor agregado para transitar de la contribución de insumos, por medio de datos o información, a la generación de conocimiento profundo del delito del cual es especialista (Santiago, 2017, p. 202).

El trabajo del analista permite dar claridad al hecho que se investiga, así como la generación de productos de inteligencia que sirvan para la toma de decisiones, en virtud de que realiza un análisis de la información de las otras áreas de la CMI para hacer inteligencia. En el *Manual Modelo de Gestión Tipo para la Operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en la PGR (sic)* se estableció el sustento legal de la figura del analista de información y sus atribuciones, entre las que destacan:



Fuente: elaboración propia con información de (PGR, 2016, p. 31).

El analista es un especialista de la información, con la capacidad de dar valor agregado o significado a los datos obtenidos y convertirlos en conocimiento para los usuarios finales o tomadores de decisiones. Por tanto, su participación dentro del proceso penal es crucial, toda vez que es el responsable de interpretar, estudiar y ordenar datos que obtiene a través de las diferentes fuentes, así como dar conexidad a toda la información que le es proveída, por lo que estas actividades se reflejarán en la pronta y expedita procuración de justicia.

> La importancia del Analista de Información Criminal, dentro del proceso de investigación de delitos, es el allegarse de información dentro del marco de la legalidad y seguridad jurídica todo aquello que pueda ser útil para la comprobación de un hecho presuntamente ilícito y/o con posible relevancia penal, así como la identificación de quienes hayan participado en tal acontecimiento, para que el órgano público de persecución penal pueda decidir si formula la acusación en contra de una determinada persona y de ser el caso llegar a un posible juicio (Torres, 2017, p. 183).

Derivado de lo anterior, se debe subrayar que la relevancia del analista obedece a su intervención durante un proceso penal y, en consecuencia, sus documentos analíticos son revisados durante un juicio, puesto que contribuyen en la investigación de los delitos y aportan datos de prueba desde la etapa de la Teoría Fáctica y de la Teoría Probatoria, que fortalecen la construcción de la Teoría del Caso, misma que, en las nuevas atribuciones que les otorga la ley, podrían incluso intervenir en su defensa en caso de ser necesario.

La base de los resultados alcanzados hasta el momento

Si bien la estrategia de cambio tiene poco tiempo de haberse implementado, el hecho de que las UACs y UAIs fueron creadas con mayor anticipación, los cambios normativos

y operativos de esta nueva orientación, ya permiten visualizar algunos resultados hasta el momento. Lo anterior, más que tomarlos como un éxito determinante, se toman como muestras de la adecuada orientación que se insertó a través del Nuevo Modelo de Investigación de los Delitos, de tal forma que se referirán algunos de ellos en esta nueva etapa de la Investigación Criminal.

Como preámbulo, es preciso recordar que con la implementación de las Unidades de Análisis como parte de la política pública que sustentará la nueva orientación de la FGR, se consolida la coordinación y colaboración entre la Federación y las fiscalías y procuradurías generales de justicia del país, con la finalidad de materializar el mecanismo de intercambio de información criminal efectivo frente al sistema de justicia penal, por lo que las unidades representan una transformación sin precedente que produce un número cada vez mayor de procesos exitosos.

Gran parte de los resultados alcanzados hasta el momento, derivan de las acciones que iniciaron desde la creación de estas Unidades, y que resulta justo mencionarlas en este apartado, pero sobre todo, retomarlas para darles continuidad armonizada a las nuevas necesidades de Investigación Criminal.

Parte de las líneas estratégicas que, dentro de la política pública, corresponden a las Unidades de Análisis, son las que derivan de los acuerdos aprobados el 19 de diciembre de 2014 en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, a petición de la CNPJ, que aprobó que estas Unidades se incluyeran en la cobertura del *Programa con Prioridad Nacional denominado Sistema Nacional de Información*[3], lo que se tradujo en la obtención de recursos federales para proveer de equipamiento y mejorar su infraestructura.

Además, la coordinación entre las autoridades federales y locales se materializó a través de la *Red Nacional de Información Criminal*, la cual ha potenciado la probabilidad de los casos de éxito por lo que han sido tangibles los resultados obtenidos, al brindar información oportuna y crucial que le ha permitido al Ministerio Público ejercitar la acción penal.

Asimismo, como muestra de lo anterior y derivado del Acuerdo CNPJ/ XXXIII/07/2015 celebrado en agosto de 2015, en el marco de los trabajos de la CNPJ, se estableció que con el fin de dar seguimiento a los avances de la *Red Nacional de Información Criminal* se instruyó la creación de un *Grupo Nacional de Analistas de Información*, el cual deberá sesionar una vez al año y reportar los avances en el desarrollo de la Red Nacional. El 11 de diciembre de 2015, se realizó la Reunión de Instalación del Grupo Nacional de Analistas de Información.

Entre las funciones principales de este grupo destaca acordar sobre el diseño de áreas especializadas, con énfasis en el perfil de los analistas de información, y la labor fundamental que deben desarrollar en apoyo al Ministerio Público; generar las condiciones propicias para la Red Nacional, a través del principio de comunicación y coordinación efectiva entre la Federación y las autoridades locales, privilegiando los procesos de estandarización, gestión, tratamiento y explotación adecuada de la información en las procuradurías y fiscalías del país (PGR, 2015).

En este sentido, se llevó a cabo, el 29 de agosto de 2016, la 2° Sesión Ordinaria de este Grupo, donde se informó de los avances en la implementación de las UAI y de la instalación de la Red de Inteligencia Criminal a nivel nacional; en tanto que el 23 de marzo del año siguiente tuvo lugar la 3° Sesión Ordinaria del Grupo,

3 El 13 de enero de 2015, en el *Diario Oficial de la Federación* se publicó un acuerdo referente a consolidar las áreas de análisis y estadística. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5378383&fecha=13/01/2015

en la cual las y los titulares de las UAI de las instancias de procuración de justicia del país, compartieron ante el Grupo los retos, áreas de oportunidad y los casos de éxito en cuanto a la implementación de dichas Unidades.

El pasado 20 de junio de 2019, se efectuó la 4ª Sesión Ordinaria del Grupo Nacional de Analistas de Información y la participación de los 32 enlaces de las Unidades de Análisis Criminal (UAC), permitiendo el fortalecimiento de la suma de capacidades, así como consolidar el despliegue territorial con el que se cuenta para atender de manera integral el fenómeno delictivo.

Otra de las metas alcanzadas es el *posicionamiento de la figura del analista* como actor esencial para el buen funcionamiento de las instituciones de procuración de justicia, lo cual implica un cambio en el paradigma de los métodos de investigación de los delitos, e incorpora así un nuevo actor en el proceso de investigación para conformar una potenciada Trilogía de Apoyo del Ministerio Público, integrada por los investigadores, los peritos y, por ende, los analistas de información criminal (PGR, 2016, p. 31).

Este modelo impulsado por el CENAPI fue un referente de política exitosa para que, en el ámbito de seguridad pública, se aprobara, a finales de 2016, la creación e implementación de una *Red Nacional de Analistas de Información en Seguridad Pública*, la cual es coordinada por la Comisión Nacional de Seguridad, con el objetivo de estandarizar las capacidades para generar productos de diseño y evaluación de estrategias y políticas de seguridad pública, particularmente en lo que se refiere a la prevención de las conductas antisociales.

Conclusiones

Una procuración de justicia eficaz y eficiente, con apego a los principios de legalidad, certeza jurídica y respeto a los Derechos Humanos, es una de las principales aspiraciones de México. Para coadyuvar a ello, la FGR, a través del CENAPI de la CMI, impulsó un modelo de actuación que ha permitido cumplir de manera eficiente las demandas de investigación de los delitos a través de las Unidades de Análisis de Información en las instancias de procuración de justicia del país y las Unidades de Análisis Criminal en las 32 delegaciones de la FGR.

Las Unidades de Análisis representan un área estratégica y fundamental para las instituciones de procuración de justicia y son resultado de la suma de capacidades de los Gobiernos Federal y estatales de México. La generación de diferentes productos analíticos ha contribuido de manera permanente al fortalecimiento de la actuación del Agente del Ministerio Público Federal, para la construcción de la Teoría del Caso o en la generación de nuevas líneas de investigación para el esclarecimiento de un hecho delictivo; además de ser un apoyo en la atención de delitos complejos o de alto impacto social para, así, contribuir a la reducción de la impunidad.

Estas unidades, desde la perspectiva de política pública, cumplen la función de atender la necesidad de contar con instituciones sólidas, capaces de generar certeza en sus procedimientos para reducir los espacios de impunidad y su misión se centra en la mejora sistemática de los procesos de gestión, flujo, tratamiento, análisis y explotación de la información de interés delictivo, con la finalidad de brindar apoyo permanente en la planificación, ejecución y evaluación de los servicios de investigación.

De tal forma, el concepto de las Unidades de Análisis está orientado a convertirse en un área estratégica y fundamental para las instituciones de procuración de justicia. Su papel clave e innovador se debe a que, en primer lugar, contribuyen de manera permanente al fortalecimiento de la actuación del agente del Ministerio Público, mediante la generación de diferentes productos analíticos, que van desde la aportación de antecedentes de investigación para construcción de la Teoría del Caso, o en la generación de nuevas líneas de investigación para el esclarecimiento de un hecho delictivo, en complemento a los apoyos que se desarrollan en el tratamiento del archivo temporal y en la atención de delitos complejos o de alto impacto social, para con ello, contribuir a que ninguna conducta antisocial quede impune.

En segundo lugar, las Unidades de Análisis, por medio de la generación de productos estratégicos, basados en el conocimiento profundo del fenómeno delictivo, coadyuvan en la toma de decisiones de la alta dirección de la organización pública, en el diseño e instrumentación de planes y acciones de gobierno, y desde luego, aportan elementos racionales y metodológicamente rigurosos, para la construcción de una política criminal, que permita alcanzar estándares de eficacia y eficiencia en la alta encomienda de procurar justicia. Con ello, se fortalecen los casos de investigación, pero sobre todo ayuda a tener un entendimiento mucho más completo de los casos que se analizan, a través de contextos o panoramas de la situación delictiva que se analice.

Otro de los beneficios derivados de este modelo es el impulso de la figura del analista de información criminal, el cual mediante un esquema sistemático de formación integral de conocimientos, métodos de asimilación y comprensión de su entorno, le ha permitido posicionarse como un actor fundamental para el esclarecimiento de las investigaciones en las que participan.

El recuento de estos procesos y acciones muestran que el Gobierno de México ha realizado importantes esfuerzos en los últimos años para establecer políticas públicas de dimensión nacional para consolidar las estructuras de inteligencia en los órganos responsables de la procuración de justicia del país, además de llevar a cabo un cambio profundo en la forma de investigar un delito, permitiendo con ello, fortalecer el Estado de Derecho y consolidar una procuración de justicia transparente y eficaz.

Todo ello bajo los principios de una visión holística y enfoque sistémico necesarios para lograr los resultados esperados en el marco del Nuevo Modelo de Investigación de los Delitos en la Fiscalía General de la República.

Bibliografía

Diario Oficial de la Federación. (18 de septiembre de 2014). *Acuerdo 08/XXXVI/14.* Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5360483&fecha=18/09/2014&print=true

Guillén López, G. (2013). *La investigación criminal en el sistema penal acusatorio.* México: Universidad Nacional Autónoma de México.

INEGI. (24 de septiembre de 2019). *ENVIPE 2019.* Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019_presentacion_nacional.pdf

Ley Orgánica de la FGR. (14 de diciembre de 2018). Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5546647&fecha=14/12/2018

PGR. (11 de diciembre de 2015). *Comunicado 889/15. Fortalecer de manera coordinada la actuación del ministerio público, tarea prioritaria del GNAI.* Disponible en: http://www.pgr.gob.mx/sala-de-prensa/Lists/Boletines%20tipo%20anuncios/

DispForm.aspx?ID=820&ContentTypeId=0x0104002660D95F8868CC4F98516638CCD891EA

PGR. (2016). *Manual del Modelo de Gestión Tipo para la Operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en la PGR.* Disponible en: https://aplicaciones.pgr.gob.mx/normatecasustantiva/Normateca%20Sustantiva/Manual%20del%20Modelo%20de%20Gesti%C3%B3n.pdf

Santiago, O. (2017). El Analista de Inteligencia Criminal como agente de cambio y transformación profunda para la atención integral de la seguridad: prevención e investigación de los delitos. En O. Santiago, & P. Torres, *El analista en el nuevo sistema de justicia penal* (pág. 235). México: INACIPE.

SESNSP. (20 de septiembre de 2019). *Reporte de incidencia delictiva del fuero federal por entidad federativa 2012-2019.* Disponible en: https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-federal

SESNSP. (31 de agosto de 2019). *Informe de Incidencia Delictiva del Fuero Común.* Disponible en: https://www.gob.mx/sesnsp/es/articulos/sintesis-de-la-estadistica-de-incidencia-delictiva-mensual-reporte-al-mes-de-febrero?idiom=es

Torres Estrada, P. R. (2014). *Políticas públicas para la justicia.* México: INACIPE.

Torres, Y. (2017). El analista en la configuración de la teoría del caso. En O. Santiago, & P. Torres, *El analista en el nuevo sistema de justicia penal.* México: INACIPE.

UNODC. (2010). *Investigación de delitos. Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal.* Disponible en: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Crime_Investigation_Spanish.pdf

Juan Carlos Romero Yanes

Sub jefe de la División de Planificación Estratégica y Gestión de la Calidad.
Ministerio Público de Honduras.

Análisis criminal en Honduras

Una mirada a la propuesta

El análisis criminal es considerado en la actualidad, como un pilar fundamental, como parte de la persecución penal estratégica o persecución penal inteligente, cuya implementación en los Ministerios Públicos de América Latina, bajo la denominación de Direcciones de Análisis Criminal (DAC) han coadyuvado en los procesos de investigación criminal al desmantelamiento de estructuras delictuales y sus mercados, en pro de la administración de justicia para alcanzar la paz y tranquilidad de la sociedad.

Contexto

La violencia, incidencia delictiva e inseguridad son temas altamente significativos en el mundo. En Latinoamérica los problemas de esta índole se encuentran dentro de las primeras tres prioridades.

Honduras no es extraño a estos fenómenos. En los últimos años según la Unidad Técnica de Coordinación Institucional (UTECI, 2018), la tendencia a la baja de la tasa de muertes violentas por cada cien mil habitantes (2014: 70; 2015: 60; 2016: 59; 2017: 44; 2018: 41) ha permitido abandonar los primeros lugares en el pódium de los países más violentos del mundo, trayendo consigo la apertura a nuevas iniciativas y emprendimientos de inversión nacional y extranjera, que han generado más empleo, aumentado el turismo, mejorado la imagen de país, entre otros aspectos. Sin embargo, todavía estamos lejos de alcanzar la tasa media mundial de muertes violentas con intencionalidad, la cual para el 2018 es de 7 por cada 100 mil habitantes (PCCMH), según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en ingles) y el informe de la Tasa de Homicidios Honduras, publicado por la Asociación por una Sociedad más Justa de Honduras (ASJ), en su página web.

Los Ministerios Públicos de Latinoamérica han visto en el análisis criminal, una alternativa viable para contrarrestar fenómenos delictivos, que bajo la metodología (si se puede llamar de esa manera) de caso a caso, ha tenido a la fecha infructuosos resultados.

En Honduras, el análisis criminal para la investigación del delito poco a poco está teniendo resonancia y se comienza a mencionar desde un par de años atrás, como una estrategia encaminada a contrarrestar la criminalidad común y organizada. Existen iniciativas en el Ministerio Público contenidas en el Modelo de Gestión Fiscal por Resultados que desde el año 2016 ha comenzado y que en algunas fiscalías especiales como la de combate a delitos contra la vida contempla su implementación, con el propósito de abandonar la investigación de caso a caso y reducir aún más la tasa de muertes violentas en el país.

Pero esta resonancia presupone un cambio de paradigma o de cultura organizacional que refiere tanto una revolución respecto del tratamiento de los datos masivos, como a las técnicas y tecnologías para su recopilación y análisis; con el fin de detectar patrones, aprender de la experiencia y predecir situaciones futuras para tomar decisiones tácticas o estratégicas en el combate a la criminalidad.

Partiendo del concepto de Sepúlveda (2010) que nos dice que el Análisis Criminal tiene como objetivo buscar, organizar y analizar datos relacionados (delitos, infractores, víctimas, tiempos y lugares) para encontrar información significativa que permita a la policía esclarecer delitos, aprehender delincuentes, distribuir sus recursos de forma eficiente y prevenir la ocurrencia de delitos futuros. Nuestro país tiene el reto de sentar las bases de datos relacionados y coordinar la integración de las ya existentes a través de un órgano que ejecute las políticas criminales previamente definidas, frente a la delincuencia.

El proceso del análisis criminal debe comenzar con el diseño, implementación y control de estructuras, procesos, recursos humanos y de información como bases de datos o plataformas de registro y gestión de grandes cantidades de datos *(data warehouse)* preferiblemente de manera digital.

En organismos de seguridad y justicia, esta bodega de datos se encuentra contenida en bases para recopilación de denuncias, archivos de diligencias investigativas y judiciales, lugar donde comienzan los procesos de entrada que son insumo para activar el engranaje del Estado, origen del proceso de la investigación criminal. Aquí la acumulación masiva, permitirá al analista criminal consolidar y clasificar un conglomerado de datos organizados de manera sistemática y con propósitos definidos.

Las bases de datos también podrán ser alimentadas previa verificación, con datos provenientes de otros registros externos no oficiales, como medios de comunicación masiva, periódicos, revistas, encuestas de victimización, etc.

El analista criminal encuentra en las bases de datos, una de las herramientas ideales para hacer su trabajo. Consolidará y clasificará los datos de acuerdo a la metodología de trabajo definida y su propósito, determinará la metodología de trabajo de acuerdo a la definición de blancos. En este caso, previa verificación podrá clasificar datos en base a delitos, perfil de víctimas, perfil de sospechosos, zona y lugar del hecho, mes, día, hora, modus operandi, objetos sustraídos, etc.

Su trabajo deberá ser realizado en constante coordinación con la agencia de investigación operativa, a quien le generará los respectivos requerimientos de datos para completar el cuadro o retrato de la estructura criminal. Los investigadores operativos realizaran su tarea en base a las diferentes diligencias de investigación, como ser vigilancias y seguimiento, capturas de sospechosos en flagrancia, reseña y registro de detenidos, informes de investigación.

Una vez que el analista haya recopilado y clasificado los datos, analizados que sean éstos generará información y estará en la capacidad

de interpretar y predecir las diferentes asociaciones entre los sospechosos y su interacción con las víctimas, tiempo y lugar donde podrá cometer los siguientes delitos (generar conocimiento). De tal manera que podrá emitir requerimientos operativos de vigilancia y seguimiento en las zonas y en los horarios contra aquellos sospechosos con características identificadas (patrones criminales) mediante análisis criminal.

Como consecuencia del análisis, predicciones e interpretaciones, que conlleven a vigilancias y capturas en flagrancia de sospechosos pertenecientes a las estructuras objeto de análisis, una vez que han sido reseñados, el analista criminal estará en la capacidad de conjuntar todos los casos con similares características, generar requerimientos a los investigadores para mostrar a las víctimas (de los delitos similares en modus operandi, lugar y hora de los hechos o víctimas con características similares), los retratos o fotografías de los capturados. De esta manera una vez reconocidos por las víctimas proceder a la judicialización no solo de un caso, sino de varios a la vez, logrando con esto sacar estructuras criminales y sus mercados fuera de acción.

Propuesta

Para hacer frente a los problemas actuales de violencia, inseguridad y delincuencia en Honduras, se requiere primero conocer la realidad delictual, los delitos más denunciados y que más afectan a las personas, basado en el análisis de datos provenientes de sistemas informáticos oficiales como SIGEFI (Sistema Informático de Gestión Fiscal del Ministerio Público), NACMIS de la Policía Nacional; dónde se registra toda la actividad delictiva denunciada; con qué recursos operativos se cuenta para prevenir o controlar cada área geográfica, etc. Y lo más importante, cuáles son las causas directas e inmediatas que provocan estos problemas delictivos, para ser abordados en sus diferentes dimensiones sociales, políticas, culturales, económicas, etc.

Con esta información disponible se pueden tomar decisiones de intervenciones, que permitirán en el corto plazo la reducción del delito y la violencia, y mejorar más allá de la percepción o sensación de seguridad en los espacios públicos y privados.

En ese sentido es necesaria la implementación de la estructura de análisis criminal a lo interno de las organizaciones del sector seguridad y justicia, desarrollando dentro de sus funciones principales las técnicas y herramientas de análisis criminal para analizar adecuadamente los datos y entregar información útil, pertinente y oportuna a los tomadores de decisiones en temas de prevención y control, investigación y judicialización del delito.

Estructura de Análisis Criminal en el Ministerio Público

Esta oficina estará dirigida por un analista criminal y tendrá por objeto la identificación de las tendencias de criminalidad de aquellos hechos competencia de la fiscalía, la definición de fenómenos criminales, la conexión de casos y apoyo en la persecución penal de casos complejos y de alto impacto, según requerimiento de la Dirección General de Fiscalía. Para el desarrollo de sus acciones, se auxiliará de todos los investigadores y fiscales a nivel nacional.

Esta estructura deberá estar adscrita a la Fiscalía General de la República, y estará conformada por las unidades de análisis criminal en todo el territorio nacional.

Los casos denunciados donde el imputado es desconocido, serán remitidos a la oficina de Análisis Criminal, en la cual se deberán identificar los fenómenos criminales focalizados en espacio, tiempo y modus operandi similares o de similares circunstancias. Bajo

esta propuesta, la estructura de análisis podrá abordar, preferentemente, la solución de casos a través de identificación de organizaciones criminales que operan para la comisión de determinados hechos.

Esta unidad tendrá acceso amplio a los datos recopilados y consolidados en la base de datos de denuncias y casos del SIGEFI a nivel nacional y completará sus investigaciones con información producida en otras instancias públicas o privadas: cuentas bancarias, tarjetas de crédito, registros telefónicos, registros migratorios, registros tributarios, servicios públicos, información penitenciaria, policial y de inteligencia criminal, entre otras. Es importante en este último caso que el SIGEFI sea desarrollado no solo como una herramienta de registro, sino también de gestión interna y externa para enlazar bases de datos que permitan información oficial y oportuna.

La propuesta de política de persecución penal que se presenta en esta iniciativa, por el momento es mínima, y deberá ser ampliada conforme a las necesidades y posibilidades, según el avance del registro de información y las tendencias delictivas y de respuestas del sistema ante estos fenómenos delictivos.

Bibliografía

Fundación Paz Ciudadana. (Mayo 2009). *Revista Conceptos: Introducción al Análisis Delictual*. Edición Nº 7.

UTECI (Unidad Técnica de Coordinación Interinstitucional). (Enero – Diciembre 2018). Boletín Oficial de Homicidios, suicidios y muertes por lesiones de transito en Honduras.

UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). (2013). *Estudio mundial sobre el homicidio* (Resumen ejecutivo 2013). Disponible en: https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/GLOBAL_HOMICIDE_Report_ExSum_spanish.pdf

ASJ (Asociación para una sociedad más justa). *Tasa de homicidio Honduras*. Disponible en: http://asjhonduras.com/webhn/tag/tasa-de-homicidios-honduras/

José María Juárez y Yazbek Karel Victoria

Analistas de la Unidad de Análisis Delictivo del Ministerio Público de Panamá.
Contactos: jose.juarez@procuraduria.gob.pa / yasbek.victoria@procuraduria.gob.pa

Análisis criminal en Panamá

El análisis delictivo como instrumento de apoyo en la resolución de casos: la integración entre experiencia y tecnología

Resumen

A lo largo de los años, los Ministerios Públicos han destacado la necesidad e importancia de la implementación de las políticas criminales, como mecanismos eficientes para frenar la criminalización, evitar la presión y la violencia que ejerce la delincuencia sobre los ciudadanos de un país. Esta es la razón por la cual resulta necesario incorporar el análisis delictivo dentro de las investigaciones penales que adelantan los fiscales, especialmente en aquellos casos de delitos complejos, con matices de criminalidad organizada, por ser una herramienta útil, determinante y comprobada que orienta el rumbo de la investigación.

La Unidad de Análisis Delictivo (UAD) se constituye en el ente analítico criminal integrado por profesionales idóneos y experimentados que tienen como fin común realizar una labor encaminada a fortalecer la investigación penal, desde una perspectiva técnica-científica especializada.

Introducción

Los grupos delictivos organizados han sofisticado sus operaciones con el fin de evitar ser identificados en la comisión de los delitos. Asimismo, las investigaciones penales no pueden quedarse atrás en la lucha para combatir la delincuencia. Las autoridades de cumplimiento de la ley de los países, debemos estar a la vanguardia de las actividades de los grupos criminales, para contrarrestar este flagelo, teniendo en cuenta que los avances tecnológicos han hecho que la lucha contra el crimen se vuelva más compleja. Este binomio tecnología-experiencia se convierte en la ecuación perfecta para la resolución de casos.

Un punto de importancia dentro la Unidad de Análisis Delictivo es el intercambio de la información y la creación de equipos interdisciplinarios que son cruciales para su resolución y en la obtención de resultados positivos. La constante capacitación del recurso humano, también forma parte de ese complemento, que resulta necesario para potenciar los conocimientos, sobre todo si es impartida por aquellos países con vasta experiencia en investigaciones de delitos de criminalidad organizada.

El insumo analítico como política criminal

Los integrantes de las redes criminales en su afán por delinquir, no descansan creando nuevas tendencias encaminadas a hacer pasar desapercibidas por un largo período de tiempo sus actividades, con la finalidad de obtener dividendos de estas y eludir las responsabilidades penales de sus actos.

Este ciclo se repite frecuentemente. Las organizaciones criminales establecen nuevas modalidades y los entes de investigación realizan los esfuerzos pertinentes para desarticularlas y brindar a la ciudadanía la tranquilidad que se requiere en un Estado de Derecho.

Es aquí donde la política criminal desempeña un papel crucial ya que "equivale a los instrumentos que se utilizan para contrarrestar la criminalidad y la criminalización, especialmente su prevención, represión y control" (Pinzón, 2001).

El Estado panameño en su deber de adoptar políticas criminales con el propósito principal de prevenir la delincuencia y propiciar la seguridad en los ciudadanos, ha adoptado algunos lineamientos como lo son el aumento del número de penas principales, adicionando la multa y arresto de fin de semana; la introducción de un catálogo de penas sustitutivas, como el arresto domiciliario, el trabajo comunitario y la libertad vigilada; la incorporación de nuevas conductas delictivas, tales como las lesiones al feto, reproducción y manipulación genética, desaparición forzada de personas; el reconocimiento a las personas jurídicas como agentes responsables de delitos, con independencia de personas naturales autoras o partícipes de ellos e incorporación de un catálogo de sanciones penales aplicables a aquéllas; la adopción de una estructura dogmática del delito que permita el análisis metódico de la conducta, antijuridicidad y reprochabilidad, entre otras.

El Ministerio Público a su vez, en base a su mandato constitucional y legal de perseguir los delitos y ejercer la acción penal, ha establecido los despachos y herramientas correspondientes para hacerle frente a la delincuencia organizada, capacitando constantemente a su equipo, actualizando los instrumentos de trabajo e incorporando el análisis criminal al crear la Unidad de Análisis Delictivo, con el propósito de darle el seguimiento adecuado a los delitos, cuantificar su impacto social e identificar las formas más eficaces de instrucción sumarial en la fase de investigación en el Sistema Penal Acusatorio.

Génesis de la unidad de análisis delictivo del Ministerio Público de Panamá

Los orígenes de la Unidad de Análisis Delictivo (UAD), datan del 22 de enero de 2013, cuando se crea mediante la Resolución Nº 3, bajo el nombre de **Unidad Especial de Investigación para apoyo en Casos Complejos**, adscrita a la Procuraduría General de la Nación y se establecen entre sus funciones principales:

- Colaborar en delitos de grave connotación y complejidad con matices de delincuencia organizada.

- Realizar los esfuerzos investigativos que coadyuven a una pronta y eficaz instrucción sumarial en las causas que se instruyan en el Ministerio Público.
- Trabajar en coordinación con la Agencia de Instrucción a la que le corresponda el ejercicio de la acción penal, en la respectiva causa de complejidad, durante la etapa de instrucción en el sistema mixto y en la fase de investigación en el Sistema Penal Acusatorio.

En este período la unidad estaba bajo el mando de un coordinador y realizaba más que todo un trabajo de campo e inteligencia investigativo-policial, de la mano con los fiscales de la causa, dándole luces in situ de las diferentes aristas que se iban encontrando conforme la investigación se iba desarrollando.

También cabe señalar que solo se utilizaba la unidad por requerimiento expreso del Despacho Superior, los demás despachos prácticamente desconocían la existencia de la misma, tampoco se disponía de tecnología que apoyara el trabajo que en ese entonces se realizaba.

Posteriormente, mediante la Resolución Nº 9 del 28 de enero de 2015, se modifica la resolución original para cambiar la nomenclatura de **Unidad Especial de Investigación para apoyo en Casos Complejos a Unidad de Análisis Delictivo (UAD)**. La misma se mantiene adscrita a la Procuraduría General de la Nación, pero debemos destacar que además de las funciones descritas dentro de la resolución original, se suma el análisis de los fenómenos criminales y su impacto social, para determinar la forma más eficaz de resolverlos.

A partir de aquí se incorpora el término "análisis" en la resolución y esto lleva a una reestructuración en el modelo de informe que se realizaba en un principio, haciéndolo más técnico, sobre todo para cumplir con los parámetros de un informe pericial, conforme a la reciente vigencia del Sistema Penal Acusatorio en Panamá. Además, se introducen a los productos que se generaban, los análisis estratégicos por medio de alertas o reportes, que sirven a los altos mandos en la toma de decisiones respecto de los fenómenos criminales de mayor incidencia por sector y que pueden resultar una amenaza para la sociedad.

Al pasar de los años, dado el perfeccionamiento del trabajo que realiza la Unidad de Análisis Delictivo (UAD), los fiscales del Ministerio Público que tramitan casos complejos con matices de delincuencia organizada, han incrementado el volumen de sus solicitudes respecto de lo que se daba cuando se trabajaba como Unidad de Investigación para apoyo en Casos Complejos. Se implementó entonces, la solicitud o requerimiento del insumo analítico, que debía contener los detalles específicos a analizar, toda vez que al ser el análisis un tema tan amplio, es de suma importancia tener un marco de referencia para que el mismo sea efectivo.

Por otro lado, es importante destacar la modificación de la estructura de la unidad, con el funcionamiento de nuevas secciones como lo son: Evaluación y Análisis de Casos, Análisis Estratégico del Fenómeno Criminal, Análisis de Cibercrimen y Sección de Digitalización, Consulta e Información.

En la actualidad se encuentra pendiente de verificación y aprobación el proyecto de resolución que complementa las funciones de la Unidad de Análisis Delictivo (UAD). En esta resolución se implementa la supervisión del (la) subsecretario (a) General, se le otorga a la jefatura el rango de fiscal Superior y se incorpora la figura de subjefe (a) que tendría un rango de fiscal de Circuito. A la estructura de la unidad se le adicionan las Secciones Administrativa y Legal.

Procesos dentro la Unidad de Análisis Delictivo (UAD)

El primer paso llevado a cabo al dar inicio al trabajo analítico es una reunión previa, una mesa de trabajo con la parte requirente para escucharlos y así saber de primera mano lo que necesitan. De este modo se les instruye en la confección del requerimiento del análisis para enfocarnos en los puntos específicos que necesitan ser desarrollados, conforme a nuestras funciones.

Con la llegada de la solitud a nuestro despacho, la misma es filtrada por la Jefatura de la Unidad, quien procede a entregársela vía la base de datos al coordinador y éste a su vez la asigna al analista. Es importante manejar los tiempos de la investigación, por lo que se procura no demorar más de quince días con un análisis, lo cual variará dependiendo de lo complejo que sea la causa a analizar.

Durante el proceso de análisis, el coordinador se mantiene en contacto con el analista a fin de subsanar cualquier inconveniente que pueda surgir. Una vez el analista termina su informe, es revisado por el coordinador y si no surge ninguna observación de su parte, el insumo es entregado a la Jefatura de la Unidad para su respectiva verificación final.

Una vez la Jefatura de la Unidad revisa el informe, se procede con la impresión del mismo, siempre y cuando no existan correcciones, en cuyo caso será devuelto al coordinador para que se profundice sobre las observaciones. Luego entonces que el informe esté correcto, es remitido al despacho correspondiente. Como se puede observar hay una doble verificación o *double check* férreo, que busca que el producto que se origina en la unidad, sea un producto de calidad.

Es importante resaltar que la Unidad de Análisis Delictivo (UAD) cuenta con una política de restricciones para asegurar la confidencialidad de la información, como lo son la minimización de las impresiones para dar prioridad al uso de material digitalizado.

Los equipos interdisciplinarios como innovación analítica

La UAD por medio de su jefatura, mantiene estrechas relaciones con los diferentes despachos del Ministerio Público, lo que facilita la consecución de información a lo interno de la institución. La comunicación en el trabajo, juega un papel primordial para que se genere la confianza que se necesita.

La UAD está integrada por un equipo interdisciplinario con el propósito de incorporar en el análisis delictivo una amplia gama de conocimientos teórico-prácticos que puedan abarcar una infinidad de enfoques con características de alta complejidad, creatividad, iniciativas e innovación. Este método interdisciplinario conduce a que el análisis del crimen sea científico, porque "requiere de una pluralidad coordinada de enfoques, ya que cada uno de ellos contribuye, desde su particular óptica a un diagnóstico global, totalizador, del fenómeno delictivo" (Molina, 1988).

La incorporación de este equipo interdisciplinario permite a la Unidad de Análisis Delictivo realizar una extensa variedad de tareas enfocadas en la generación de diversos tipos de insumos como son los análisis de datos telefónicos, análisis de perfil específico, análisis comparativos de casos, análisis de fenómenos de la criminalidad nacional, análisis de métodos generales de comisión de hechos punibles y análisis de perfil general, todos estos con la finalidad de identificar a los principales actores del delito y su forma de operar o *modus operandi*.

La comunicación e intercambio de mecanismos y herramientas de trabajo con otros países son de crucial importancia, y en este

caso resaltamos la visita realizada a las oficinas de nuestro homónimo en la República de Guatemala, denominada Dirección de Análisis Criminal (DAC), la cual ha impulsado el trabajo en equipo, la actualización en los procesos de trabajo y la colaboración mutua logrando así expandir nuestros aliados a nivel internacional. La Dirección de Análisis Criminal de Guatemala, ha sido un modelo para expandir los métodos de trabajo de la Unidad de Análisis Delictivo del Ministerio Público de Panamá.

Tecnología como herramienta fundamental en el análisis delictivo

En los primeros días de funcionamiento de esta unidad no se contaba con la tecnología que facilitara y agilizara el proceso de análisis, por lo que era necesario recurrir al uso de herramientas tradicionales para tratar de esbozar un gráfico coherente, entendible y presentable, siguiendo los estándares aprendidos en los diferentes cursos sobre este tema.

Es relevante mencionar que el complemento perfecto de un insumo analítico son los gráficos, puesto que sirven de respaldo al planteamiento del análisis. En estos momentos hemos superado esas limitaciones, potenciando los resultados del producto final que sale de este despacho logrando optimizar los resultados del trabajo efectuado. Ahora contamos con los siguientes programas y equipos que nos permiten estar a la vanguardia para la ejecución de los diversos análisis, como lo son:

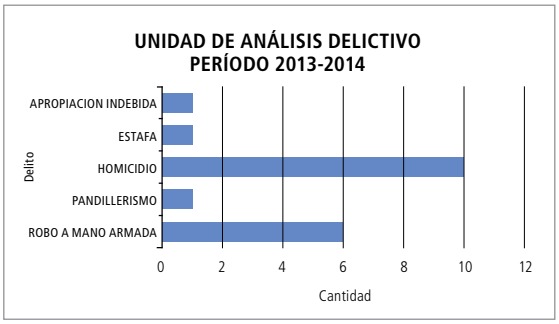
- Computadoras de escritorio *(desktop)* con doble pantalla.
- Base de datos (UPS) independiente, alimentada de los casos comisionados por las fiscalías, imperando el material digitalizado.
- Sistema de seguridad de correo electrónico.
- Computadoras portátiles (*Laptop*).
- IBMI2 Analist's Notebook.
- IBM I2 IBase User.
- IBM12 Bridge User.
- IBM I2 Text Chart.
- IBMI2 IBase Designer.
- IBM I2 Bridge Designer.
- Fenix Digital (Usuario digitalizador).
- Fenix Digital (Thin Consultas).
- Fenix Digital (Digitalización masiva bus).
- Fenix Digital Administrador.
- Digitalizadores de alto rendimiento.

Todas estas herramientas hacen la labor analítica mucho más fácil, ya que, con el volumen de información manejada por nuestro despacho, sumado a la complejidad de los datos que componen cada caso asignado, es de suma utilidad la incorporación de elementos tecnológicos que promuevan la realización de un trabajo eficiente, dotado de calidad que a su vez impulse el procesamiento de la información de una manera más expedita y productiva.

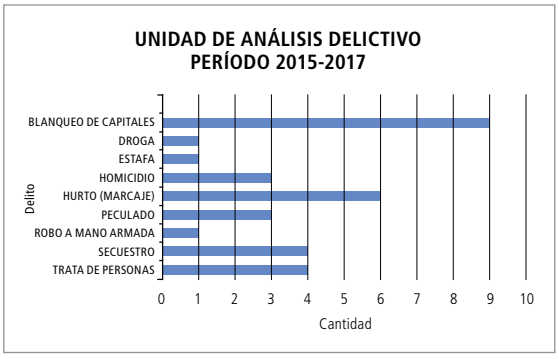
Flujograma de las solicitudes realizadas a la unidad de análisis delictivo del Ministerio Público de Panamá, durante el paso de los años

Evidentemente, el transcurso de los años ha sido el factor crucial para que la labor realizada en la UAD, demostrara las capacidades que posee, obviamente reconociendo como todo despacho debilidades y tropiezos que luego se fueron superando y que hoy en día nos permiten contar con un equipo fortalecido.

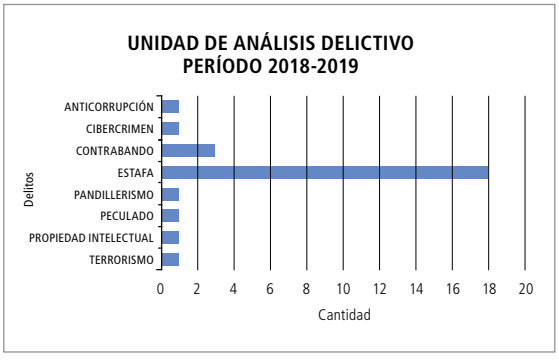
A continuación se ilustrarán las cantidades de solicitudes de trabajos ejecutados por la unidad en el transcurrir de sus asistencias a los diferentes despachos del Ministerio Público:



En la gráfica anterior podemos apreciar que los tipos penales tratados eran más de delincuencia tradicional y no era tanta la frecuencia con que se utilizaba la unidad en esos momentos.



En este período ya se aprecia un incremento en las solicitudes tramitadas y una diversificación de los delitos abordados, perfilándose más hacia la delincuencia organizada con relación al período anterior.



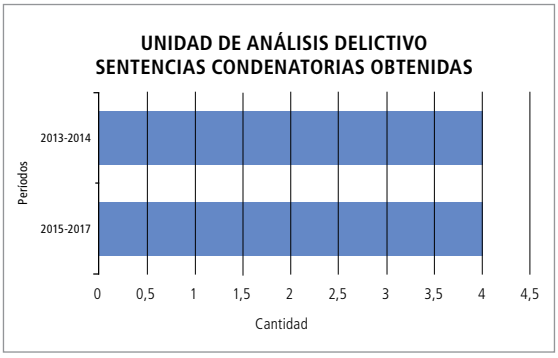
En este último cuadro es evidente que cambia nuevamente el enfoque de las solicitudes respondidas, toda vez que nos hacemos eco de los mismos problemas que atañen a todos los países a nivel latinoamericano como lo son la corrupción y el peculado dentro de las instituciones gubernamentales, tratando casos novedosos para nuestro sistema.

Experiencias exitosas de la Unidad de Análisis Delictivo del Ministerio Público de Panamá

Orgullosamente podemos señalar que en el período comprendido desde su fundación hasta la actualidad, la UAD ha brindado colaboración exitosa en investigaciones que instruyen los fiscales, ya que mantenemos datos que demuestran la aplicación de condenas importantes en casos de alto perfil, en delitos como secuestro, robos agravados, hurto agravado, trata de personas, homicidios, entre otros delitos que integran la criminalidad organizada.

Es debido a esto que nuestros analistas han llegado hasta los estrados a sustentar su trabajo de expertos, logrando importantes resultados en un alto porcentaje de estas audiencias.

Es por ello que presentamos la estadística de las sentencias condenatorias obtenidas como resultado del trabajo y esfuerzo analítico realizado por el equipo de trabajo interdisciplinario que forma parte del recurso humano que pone en funcionamiento los conocimientos y experiencias adquiridas en la unidad. Estas son sentencia de casos emblemáticos de nuestro país:



Cabe señalar que en este sentido es necesaria la retroalimentación de parte de los despachos que llevan las causas, ya que dentro del sistema estatal, no hay mejor recompensa que la satisfacción del deber cumplido y en este caso es conocer que nuestro aporte contribuyó a culminar un caso con sentencias condenatorias satisfactorias para el sistema.

Conclusión

La vigencia operativa de la UAD del Ministerio Público de Panamá, ha logrado demostrar que posee elementos esenciales como la experiencia, capacidad y tecnología, para aportarle a las investigaciones penales ese aspecto técnico-científico que en muchas ocasiones no poseen otras instituciones auxiliares del Ministerio Público.

La innovación, iniciativa, capacitación y la creatividad del recurso humano ha sido determinante para que la unidad pueda obtener resultados óptimos en la resolución de casos complejos con matices de criminalidad organizada, manteniéndolos a la vanguardia para el combate contra la delincuencia.

Un ejemplo claro del valor funcional de la tecnología, se ve reflejado en los análisis de llamadas telefónicas, en delitos como secuestro o hurto agravado (marcaje), los cuales resultan adecuados para poder identificar la ubicación de las antenas de conexión de las llamadas basados en las coordenadas geográficas, logrando ubicar en tiempo, modo y lugar a los responsables de los hechos punibles, quienes en primera instancia niegan su participación, pero ante una prueba tan contundente las fiscalías logran obtener las condenas que el caso amerita.

Esto nos hace esforzarnos cada día más al percatarnos de lo importante de la labor que en la unidad realizamos, procurando siempre dar la milla extra, capacitándonos en lo posible y descubriendo las nuevas tendencias en materia delictiva para evolucionar contra la criminalidad, labor que nos llena de orgullo y satisfacción al sentir que estamos aportando ese granito de arena para que la delincuencia de nuestro país no se apodere de las calles, lo que contribuye también a restaurar las paz de los ciudadanos en los barrios y ciudades.

Bibliografía

Molina, A. G. (1988). *Manual de criminología* . Madrid: Espasa Calpe.

Pinzón, Á. O. (2001). *Curso de criminología.* Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Ruiloba, A. M. (2009). *Política Criminológica y el nuevo Código Penal.* Panamá: Editora Novo Art, S.A.

Resolución Nº. 3. *Por la cual se crea la Unidad Especial de Investigación para apoyo en Casos Complejos, adscrita a la Procuraduría General de la Nación y se establece sus funciones.* Gaceta Oficial Nº 27.229, 20 de febrero de 2013. Disponible en: https://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF_GACETAS/2010/2013/27229_2013.pdf

Resolución Nº 9. *Que modifica la Resolución Nº 3 de 22 de enero de 2013, con el fin de cambiar la nomenclatura de la Unidad Especial de Investigación para apoyo en Casos Complejos a Unidad de Análisis Delictivo (UAD).* Gaceta Oficial Nº 27.724, 20 de febrero de 2015. Disponible en: https://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF_GACETAS/2010/2015/27724_2015.pdf

Francisco Eccehomo Forero Morales

Asesor III Jefe Sección de Polícia Judicial CTI Cali. Dirección Seccional Cali.
Fiscalía General de la Nación Colombia.

Análisis criminal en Colombia

Evolución del análisis criminal: de la teoría a la práctica

"El impacto de la criminalidad oculta en la impunidad, se impone bajo el descubrimiento de esta"

Introducción

La criminalidad en Colombia tiene diversas formas; los delincuentes evolucionan y dejan sus huellas imborrables. Por generaciones cambian no solo sus jefes, también sus estructuras y formas de delinquir. Por ello las autoridades en el país se esmeran por generar estrategias de investigación en análisis criminal y por modernizar en el uso de la tecnología. La forma de descubrimiento de la criminalidad oculta también debió evolucionar; hoy en día pasó de la teoría a la práctica, desarrollando diversas formas de análisis para lograr estrategias contra el accionar delincuencial.

Evolución del análisis criminal en Colombia

De la teoría a la práctica

En Colombia el análisis criminal ha evolucionado desde 1988 cuando comienza el Cuerpo Técnico de Policía Judicial de la Dirección Seccional de Instrucción Criminal, época en que ingresaron algunos servidores con conocimiento básico en análisis, se establece la creación de la Sección de Información y Análisis (SIA) en la que algunos analistas comenzaron empíricamente a transformar la inteligencia hacia la guía del manejo de información judicial.

Con la Constitución de 1991 se crea la Fiscalía General de la Nación incorporando al Cuerpo Técnico de Investigación (CTI). En 1992 en la Escuela Charry Solano Brigada #20 de Inteligencia del Ejército Nacional Colombiano se realizó el primer curso de inteligencia para

servidores del CTI de la Fiscalía General de la Nación. Fue entonces cuando comenzó a ser efectivo el cambio de lo que es el manejo del dato de inteligencia al manejo del dato para información en el ciclo que se adopta para cada variable o blanco como se denominaba en la época. Comienza la aplicación del ciclo del manejo de la información en tres fases: la primera fase denominada plan de recolección registro y manejo de la información; la segunda, el análisis, y tercera, la verificación. Es allí cuando comienza a transformarse el manejo de datos a información en cuanto al tratamiento básico de una información de fuente no formal: "tenemos, buscamos, cotejamos e integramos datos para convertirlos en información".

El procesamiento dentro del ciclo denominado manejo de la información apunta a tratar datos de la actuación prejudicial o iniciativa investigativa, es decir, todo aquello que se recolecta como "dato" para convertirlo en información dándole tratamiento antes de judicializar. Aquí vale la pena destacar que mediante esta modalidad estamos dando oportunidad al descubrimiento de la criminalidad oculta.

En la Fiscalía General de la Nación, el Cuerpo Técnico de Investigación, a través de sus servidores de Policía Judicial, tiene la oportunidad de realizar el descubrimiento de la criminalidad oculta mediante la recolección, el registro de la información, para luego hacerle un tratamiento tanto en la segunda fase de análisis como en la tercera de verificación. Fue así como empíricamente se fue transformando el manejo de datos en inteligencia, a la aplicación del manejo del ciclo de información, se fueron construyendo procedimientos con el fin de establecer políticas de trabajo para lograr la judicialización de datos mediante información con vía judicial.

Este ciclo del manejo de la información inicia con datos individuales, es decir, sólo los que nos suministra una fuente no formal. Para ello, dando cumplimiento a la primera fase del ciclo se aplica el plan de recolección, registro y difusión de la información. En primera medida se genera un objetivo, revisando hacia dónde vamos para entrar a establecer una planificación de recolección. La planeación debe involucrar entre otros aspectos las fuentes de información, el recurso humano, la logística, etc. Por último se realiza el registro para lo cual existe el sistema Sistema de Información de la Sección de Análisis Criminal (SISAC).

Se utilizan cinco clases de fuentes de información. La primera y la más importante es la fuente humana o informante; la segunda es línea telefónica; la tercera es la observación directa, es decir, lo que el servidor de Policía Judicial puede realizar en su labor cotidiana; la cuarta son los anónimos o documentos que llegan a la entidad y la quinta son los medios abiertos, es decir, todo aquello que recibimos a través de medios de comunicación.

Si acudimos a una fuente de información humana o informante, debemos tener en cuenta dónde se va a realizar el contacto, forma de acceso de la fuente a la información, para lo cual existen tres maneras: la primera tiene que ver con el acceso directo o a actividades, es decir, que la persona que nos va a brindar la información tiene una función o un rol dentro de la estructura o la organización criminal; la segunda tiene acceso indirecto o a personas, es decir, escucha a terceros que están involucrados con la organización; la tercera tiene que ver con el acceso al área de influencia de la estructura criminal y puede escuchar a través de terceros que no hacen parte de la organización o darse cuenta de algunas actuaciones sin estar inmerso en la estructura. Una vez realizado el contacto se realiza la entrevista obteniendo la información y dejándole tareas muy concretas para lograr extraer lo mejor de los datos que pueda obtener. A esta altura, si la fuente se recluta se debe registrar en el sistema, así como la información de manera independiente, obteniendo número único de fuente humana, número único de información.

Dando cumplimiento a la primera fase se procede a realizar el registro dentro del SISAC. Para ello existe un formato diseñado desde el año 2005 que se denomina fuente no formal o FPJ-26.

La segunda fase se denomina análisis. Con la información disponible se procede al análisis, interpretación y descomposición de todos los datos en cada una de sus partes: ¿qué datos tenemos?, ¿qué datos hacen falta? De los datos que tenemos, ¿qué podemos comparar con los existentes en bases?, ¿cómo podemos hacer la integración de datos? En este punto debemos tener presente los ocho interrogantes básicos de la información o los elementos esenciales de la información, es decir: ¿qué?, ¿cómo?, ¿cuándo?, ¿quién?, ¿dónde?, ¿por qué?, ¿para qué? Y ¿cuántos? Para mejor organización se realiza una matriz con cada uno de los interrogantes determinando: ¿cuántos datos tenemos?, ¿cuántos nos hacen falta? ¿hacia dónde vamos? Se procede a la búsqueda en bases de datos para cotejar con los disponibles. Si se encuentran, se realiza integración, se procede a la clasificación de la información dándole tanto confiabilidad a la fuente como validez a la información, se obtienen conclusiones generales y se sugieren acciones a seguir con la posibilidad de verificar antes de judicializar.

La tercera fase se refiere al proceso de verificación. De esta manera se da cumplimiento al desarrollo de las acciones a seguir plasmadas en las sugerencias del análisis. Una vez culminada esta fase, se procede a poner en conocimiento del fiscal correspondiente con el fin de que autorice la creación de la noticia criminal, muchas de las cuales, por tratarse de temas priorizados, con vocación de éxito o investigaciones estructurales, se someten a votación del Comité Seccional de Priorización para lograr su asignación especial.

Posteriormente en el conocimiento del tratamiento de la información en análisis, se logra determinar una fase muy importante, la cual data de la relación o relaciones de datos que contengan las noticias criminales y su asignación a diferentes despachos. Es así como inicialmente se realiza un análisis filtro denominado Intervención Temprana a Denuncias. En dicha fase se aplica una búsqueda dentro de la información contenida en el resumen de los hechos por el sistema IBM Watson Explorer. Seguidamente y bajo la asociación de casos por patrones comunes se realiza la conexidad de las investigaciones que conlleva a la elaboración de análisis en contexto. Se aplica un análisis de información a los casos en los que se puedan identificar situaciones recurrentes, prácticas reiteradas, homogeneidad del *modus operandi*, relación de tiempo y lugar y sobre todo comunidad de prueba, con el fin de implementar adecuadas estrategias tanto de gestión como de investigación para enfrentar adecuadamente el fenómeno delincuencial que afecta gravemente la seguridad ciudadana y de esta manera lograr una protección efectiva de los derechos de las víctimas y el esclarecimiento de los delitos, articulando información que se encuentra dispersa en varios despachos fiscales para hallar el nexo causal que une, ata o vincula un caso con otro que permita identificar los *modus operandi*, prácticas y patrones bajo un determinado contexto de acción y finalidad. El fin es imputar bajo esquemas de doble imputación penal a los máximos responsables de los delitos cometidos con cierto grado de sistematicidad. Así como develar las verdaderas dimensiones del crimen organizado, su caracterización y el rol de los distintos sujetos dentro de la misma, que justifica la orden legal de que se investiguen y fallen en un solo proceso en acatamiento a los principios de la competencia, la unidad y la economía del procedimiento. Este producto está basado en métodos de cuantificación de datos y cualificación de los mismos, mediante los criterios de priorización, objetivos, subjetivos y complementarios; logrando así referenciar la criminalidad, el agente generador de violencia, el delito y áreas de afectación y la calidad de las víctimas, a través de la elaboración

del contexto donde se exponen las problemáticas y plantean recomendaciones en el marco institucional, con el propósito de prevención y la reducción del delito de manera integrada.

Últimamente, desde la Unidad de Análisis Criminal se crea el Centro Estratégico de Análisis Criminal (CEAC), en el que se exponen los casos o situaciones priorizadas logrando obtener el producto conocido como Diagnóstico Criminal de Caso o Situación, brindando las herramientas para el impulso exitoso de la investigación, y suministrando información útil para la misma, incluyendo también sugerencias de los peritos expertos en las diferentes especialidades.

La normativa de creación de lo general a lo particular nace con la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación, prevista en el Decreto Ley 016 de 20141, modificado mediante el Decreto Ley 898 de 20172 para hacer frente a los retos trascendentales en el ejercicio de la acción penal. En búsqueda del fortalecimiento de las capacidades de investigación y acusación, el área misional de la entidad cuenta con tres delegadas, adscritas al despacho del vicefiscal general de la Nación: delegada contra la Criminalidad Organizada, delegada para las Finanzas Criminales y delegada para la Seguridad Ciudadana. La primera y la última tienen cada una concentrado el análisis criminal en las Direcciones de Apoyo a la Investigación y Análisis contra la Criminalidad (DAIACO) y para la Seguridad Ciudadana (DAIACE), que se encargan del análisis en contexto de la función investigativa y acusatoria de los casos y situaciones priorizados a nivel nacional. Existe la Unidad Especial de Investigaciones que cuenta con un Grupo de Análisis e Investigación Nacional cuya función principal es analizar el contexto nacional de victimización a DD.HH., movimientos sociales y políticos, trabajar en las iniciativas investigativas que se enfoquen en la caracterización de los grupos considerados como sucesores del paramilitarismo, las estructuras criminales y redes de apoyo que puedan ser responsables de impedir la implementación del proceso de paz y la construcción de una paz estable y duradera. En las seccionales o departamentos descentralizados cada Dirección Seccional emitió una resolución creando la estructura e incluyendo el análisis criminal, hoy adscritas a la Sección de Policía Judicial CTI.

En las Direcciones Seccionales el trabajo de análisis se desarrolla bajo los criterios de ingreso de carga laboral o entrada de denuncias, es así como en la Sala de Recepción de Denuncias existen analistas de control de calidad de la información de la denuncia, respecto de la criminalidad aparente. En cuanto a la criminalidad oculta existen analistas de fuentes de información dedicados a la recolección de datos, en la Unidad de Intervención Temprana de Denuncias existen analistas dedicados a realizar filtros para establecer patrones comunes, dando alcance al artículo 51 del Código de Procedimiento Penal colombiano, en esta área se utiliza el sistema IBM Watson Explorer. El siguiente nivel de análisis está dado por los servidores dedicados a la cuantificación de los datos de ingreso a la entidad; es decir, son los que realizan el Censo Delictivo Semanal, con análisis georreferenciado micro focalizado, utilizan la herramienta COGNOS. Lo anterior como insumo principal para los analistas de dinámica delictiva, bajo una especialidad por la caracterización de delitos, encargados de realizar los análisis de datos individuales de casos, su sistema es el SISAC. La especialidad de un analista experto llega hasta la elaboración de informes de asociación y contexto, quienes desarrollan sendos análisis sobre casos complejos, situaciones y problemáticas para prevención y reducción del delito. Por último y bajo el mejor método, se creó

1 Decreto Ley 016, Estructura de la Fiscalía General de la Nación. 2014.
2 Decreto Ley 898. Modificación Estructura de la Fiscalía General de la Nación. 2017.

el Centro Estratégico de Análisis Criminal (CEAC), herramienta bajo la cual, los analistas relacionados anteriormente de cada modalidad, analistas de medios abiertos y bases de datos con peritos especializados (balísticos, lofoscopistas, grafólogos, acústicos, expertos en explosivos, automotores, químicos, etc.), en mesa de trabajo junto con directivos, líder de Policía Judicial y fiscal del caso lo exponen y en tiempo real se obtiene el producto final de apoyo denominado Diagnóstico Criminal.

Los procesos de trabajo entre Unidades de Análisis Criminal, tanto de la misma entidad como con otras, por ejemplo la Policía Nacional, se realizan mediante articulación efectiva en trabajos de análisis conjuntos, cruzando y compartiendo información, la cual se socializa en mesas de trabajo de manera mensual para llevar a cabo la aplicación de políticas de trabajo y/o política criminal, en especial presentada en los consejos de seguridad territoriales en los que se decide desarrollar intervenciones integrales interinstitucionales en pro de la seguridad ciudadana y la reducción de los delitos.

Como experiencia exitosa en 2019 se realizó una articulación entre Unidades de Análisis Criminal de la Policía Nacional, Centro Local de Análisis Criminal (CELAC); Observatorio Social del Delito de la Administración Municipal de la Ciudad de Cali; y la Unidad de Análisis Criminal de CTI, realizando análisis semanal de homicidios dolosos ocurridos en Cali (ciudad con mayor índice de homicidios dolosos en el país), logrando aplicar recomendaciones tanto para el impulso en las investigaciones como para la reducción de delito. Así se logró el esclarecimiento del 30.05% de los homicidios, en comparación con el año anterior que solo se llegó al 17%. Asimismo se logró la reducción del impacto del homicidio en un 5% respecto de 2018.

Camila Álvarez Vargas

Abogada, Magíster en Derecho Penal de la Universidad de Chile y Magíster en Derecho Ambiental de la Universidad del Desarrollo. Se desempeña actualmente como abogada de la Fiscalía Nacional de Chile, en la Unidad de Coordinación del Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos, y previamente en la Unidad de Lavado de Dinero, Delitos Económicos, Crimen Organizado y Delitos Ambientales.

Análisis criminal en Chile

Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos: la experiencia del Ministerio Público de Chile

Introducción

El Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos (SACFI) fue creado por la Ley N°20.861 que "Fortalece el Ministerio Público", que modificó la Ley N°19.640 Orgánica Constitucional del Ministerio Público, introduciendo un nuevo párrafo 4° bis, en el Título II que regula la organización y atribuciones de SACFI, describiendo su misión, las unidades que lo componen, así como las principales funciones de las mismas.

En el marco del fortalecimiento del ente persecutor, la creación de SACFI busca el robustecimiento de la persecución penal, mediante la incorporación de estrategias de análisis e investigación sobre estructuras de criminalidad reconocibles, superando la lógica del "caso a caso" actualmente utilizada por el Ministerio, al agrupar conjuntos de delitos en focos investigativos.

Específicamente, el Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos está enfocado en perseguir delitos contra la propiedad y de mayor connotación social. Para esto, a partir de la caracterización de estructuras comunes de criminalidad, los analistas deberán en una primera etapa identificar focos investigativos. Luego, fiscales adjuntos de foco tendrán que desarrollar estrategias para perseguir penalmente estos focos en base a la utilización de técnicas investigativas específicas y a la mantención de una relación directa con las policías y la comunidad.

Entendemos por foco investigativo el conjunto de delitos de igual o distinta naturaleza, que forman parte de un problema delictual donde se podrían identificar una o más estructuras de criminalidad reconocible, a través del análisis criminal y declarado por el respectivo fiscal regional. De la misma forma, las estructuras de criminalidad reconocibles pueden ser definidas como la disposición o modo en

que interactúan los distintos hechos delictuales que conforman el fenómeno criminal o problema delictivo. Estas relaciones pueden responder a distintos modelos: mercado delictual, agrupación delictual, patrones o *modus operandi*.

Composición

Para el cumplimiento de los propósitos del Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos, se han establecido dos niveles organizacionales:

A nivel nacional existirá una Unidad Coordinadora del Sistema cuya finalidad es cumplir funciones de asesoría al fiscal nacional y de coordinación y apoyo a los Sistemas Regionales de Análisis Criminal y Focos Investigativos en todo el país, así como de control y seguimiento de los mismos.

A nivel regional, cada una de las regiones del país posee un Sistema Regional, mientras que la Región Metropolitana se compone por cuatro, todos dependientes de sus respectivos fiscales regionales. Cada uno de estos Sistemas Regionales está compuesto por una Unidad de Análisis Criminal (integrada por analistas), una Unidad de Focos Investigativos (formada por fiscales de focos). Estas unidades funcionan coordinada y colaborativamente, y están bajo la jefatura del fiscal jefe de Análisis Criminal y Focos, el cual es nombrado por el fiscal regional y que está a cargo de la dirección y coordinación interna del Sistema Regional.

Productos del sistema

El producto principal de SACFI, como indicábamos, es la declaración e investigación de focos investigativos, centrándose en determinados delitos de mayor connotación social, en la persecución penal de delincuentes prolíficos, de bandas criminales y de mercados criminales emergentes, a las que ya nos referiremos al final del artículo.

Además, dentro de los productos secundarios, podemos destacar la elaboración de los Diagnósticos de Criminalidad Regional y los Informes de Comportamiento Criminal Regional, que son desarrollados por los analistas con el objeto de dar cuenta del comportamiento de los delitos, para priorizarlos en cada región y para entregar información útil al trabajo de las Fiscalías Locales, así como de cualquier otra institución como el Ministerio de Interior, Subsecretaría de Prevención del Delito, Consejos Comunales de Seguridad Pública, Municipalidades, Encargados de Seguridad Municipales, Asociaciones Gremiales, Asociaciones de Víctimas, etc., para que puedan contar con información útil para sus propias estrategias de seguridad pública o prevención del delito.

Proceso de trabajo

El fiscal nacional anualmente determina qué delitos serán "calificados" para SACFI, es decir, cuáles se incluirán dentro del catálogo de los delitos contra la propiedad y de mayor connotación social respecto de los cuales los Sistemas Regionales podrán priorizar la persecución. Posteriormente, y también una vez al año, cada Sistema Regional realizará o actualizará un Diagnóstico de Criminalidad Regional, que busca identificar qué delitos calificados por el Fiscal Nacional serán priorizados en las distintas regiones del país, según su realidad local, y respecto de los cuales podrá declarar los focos investigativos.

Una vez declarados los delitos competencia de SACFI en la región, el equipo de analistas se centra en la detección de un problema delictual o fenómeno criminal, para lo que pueden utilizar y catalizar toda la información que obtenga de las diversas fuentes que lleguen a su conocimiento.

Detectado un problema delictual o fenómeno criminal, los analistas, liderados por su fiscal jefe de focos, darán comienzo al trabajo de análisis, que permitirá realizar los cruces necesarios para identificar una estructura de criminalidad reconocible.

Los hallazgos de los analistas que puedan dar origen a un foco, deberán presentarse al fiscal jefe de focos a través del Reporte de Análisis de Propuesta de Foco, el que servirá de base para la propuesta de declaración del foco al fiscal regional.

Basado en este reporte, el fiscal regional podrá, a través de una resolución dictada para dicho efecto, realizar la declaración de un foco investigativo, el que posteriormente será asignado a un fiscal de focos para la construcción del Plan de Persecución Penal. Se designará un analista para que continúe con el monitoreo del foco, a través de sucesivos Reportes de Monitoreo que den cuenta de nuevas causas que pueden asociarse al foco, así como cualquier otra información que pueda ser útil a su investigación.

Luego de ejecutado el Plan de Persecución Penal, se deberá construir un Informe de Término del Plan de Persecución Penal, que dé cuenta de los resultados obtenidos en la investigación y persecución penal del foco en cuestión.

El fiscal jefe de foco deberá enviar trimestralmente a la Unidad Coordinadora, un Informe de Seguimiento, como consolidado de la declaración, investigación, estado y resultados de todos los focos declarados regionalmente.

Coordinaciones

En cuanto a las coordinaciones internas, podemos identificar dos aristas:

Los Sistemas Regionales de SACFI tienen competencia a nivel de toda la región, evitando así que las distintas jurisdicciones de competencias internas dificulten la persecución de sujetos prolíficos o bandas que actúen en más de una comuna. Además, mantienen una relación fluida con las Fiscalías Locales de cada comuna de su región, lo que adquiere relevancia para la coordinación en casos de flagrancia.

La existencia de una Unidad Coordinadora de SACFI a nivel nacional, permite facilitar la comunicación y colaboración entre los distintos Sistemas Regionales, existiendo además Protocolos de Trabajo Conjunto que regulan sus relaciones, en miras a permitir la persecución de aquellos fenómenos criminales que tienen presencia en distintas regiones del país. Esta estructura regional y nacional, permite también articular el apoyo y asesoría de las Unidades Especializadas de la Fiscalía Nacional, en materias de anticorrupción, delitos económicos, etc.

En las coordinaciones externas, SACFI viene a plantear un nuevo paradigma, incluyendo dentro de sus propósitos el propender a una mayor coordinación y colaboración, en el análisis criminal y la investigación y persecución de los delitos priorizados con las víctimas, la comunidad y otras instituciones públicas y privadas.

En este sentido es activo el rol de los Sistemas Regionales en las reuniones y mesas de trabajo de las autoridades locales, por ejemplo, las gobernaciones y municipios, así como las agrupaciones vecinales, agrupaciones gremiales, y otros grupos intermedios.

Esta relación cercana con la comunidad permite levantar información útil para el análisis criminal, toda vez que las comunidades, las instituciones públicas y empresas, pueden contar con información de gran importancia para el análisis de un fenómeno criminal. Por ejemplo, para enfrentar el robo violento de vehículos en autopistas, llamado comúnmente

"encerronas", es necesaria la coordinación con las concesionarias de autopistas; y para perseguir el fenómeno de los robos de masas de personas en supermercados, conocido como "turbazos" es esencial que exista una comunicación fluida con el gremio. Es por lo anterior que forma parte del trabajo continuo de SACFI el desarrollo de Protocolos de Trabajo con diversas instituciones públicas y privadas.

Además, existe un segundo propósito de esta relación con la comunidad, instituciones públicas y privadas, que se encuentra el aportar a la prevención del delito, a través del uso de la información residual obtenida.

Si bien el giro principal del Ministerio Público es la persecución penal, cuando del análisis criminal o de la investigación de focos se produzca información que pueda ser útil a la comunidad o a otras instituciones, en materias de prevención, el Sistema debe propender a realizar dicho aporte, lo que además posibilita la detección de una tasa oculta de denuncias, y dando a conocer el rol del Ministerio Público, y en particular del Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos, en miras de gestionar nuestra imagen frente a la comunidad.

Las tecnologías

Parte importante de las funciones de la Unidad Coordinadora SACFI es el desarrollo y mejora continua de las herramientas de análisis e investigación, entre ellas encontramos: el Sistema Integrado de Monitoreo y Análisis Criminal (SIMAC), los Reportes OLAP, la base de sujetos de interés, Office 365 y la analítica avanzada.

Esta última, la analítica avanzada, se basa en el desarrollo de una máquina virtual que tiene por objetivo permitir a los analistas (independiente de su formación académica) la búsqueda de información, apoyar la lectura mediante la focalización de ésta y realizar el monitoreo a nuevas causas que podrían pertenecer a un foco, a través de:

La búsqueda de información a través de palabras y frases en los hechos delictuales de las denuncias recibidas, con una actualización en tiempo real y respuestas breves. Esto permite la detección de patrones comunes entre denuncias interpuestas por distintas víctimas, por distintos hechos, en distintos lugares del país y que están siendo conocidas por distintas fiscalías locales.

El apoyo a la lectura que orientada a la revisión de hechos delictuales a través de modelos matemáticos, trabajados en Machine Learning y R, arrojando *clusters* de datos, los que mediante diversos gráficos y nubes de palabras presentadas en *Tableau*, entregan los contextos de estos *cluster*, permitiendo un trabajo focalizado y disminuir los tiempos de lectura a los analistas.

El monitoreo de causas que permite levantar información y contexto de los hechos delictuales y realizar una comparación con las denuncias de las nuevas causas ingresadas diariamente a la fiscalía, para todos los delitos, a fin de ofrecerle al analista nuevos hechos delictuales que en contexto tengan similitudes (en base a porcentajes de pertenencia de 0 a 100) con los hechos delictuales existentes, a fin de que sean incorporados en los focos.

Experiencia exitosa de SACFI

El análisis criminal, para SACFI, es el conjunto de procesos orientados a entregar información oportuna y pertinente en relación a patrones y tendencias de hechos delictuales. Desde esta definición, podemos extraer que el análisis criminal es un método de estudio de todos los elementos asociados a la ocurrencia de una determinada familia de delitos que supera la lógica del análisis caso a caso. Esto, ya que se funda en un análisis permanente de

hechos delictivos en búsqueda de conexiones entre casos, sistematizando información existente que se encuentra desagregada.

Un primer aspecto a resaltar es que el análisis criminal debe entenderse como una forma de acercamiento a los hechos delictuales basado en el examen de datos agregados. La identificación de patrones delictuales y de las estructuras criminales que subyacen a estos patrones, sólo es posible al abandonar una mirada individual de los hechos delictuales en pos del establecimiento de una lógica de análisis acumulativa de estos hechos centrada en la identificación de elementos comunes.

Otro atributo novedoso que introduce el análisis criminal a la persecución penal, es que los fenómenos delictuales deben ser comprendidos desde una lógica global que abarque los diferentes aspectos que rodean la comisión de los delitos, tales como: el estudio de los victimarios, las víctimas, las conductas, incidentes y hechos criminales, para así identificar una estructura de criminalidad reconocible.

El análisis criminal no se centra sólo en describir dónde se concentra un grupo mayoritario de delitos específicos y las características particulares de cómo estos delitos fueron cometidos, sino que pretende identificar causas que, investigadas conjuntamente como un "foco" permita al fiscal identificar sujetos originalmente desconocidos, o atribuir más hechos delictuales a un sujeto prolífico, así como desbaratar bandas criminales, y hacerse cargo de mercados criminales y *modus operandi* de criminalidad emergente.

Los delincuentes prolíficos

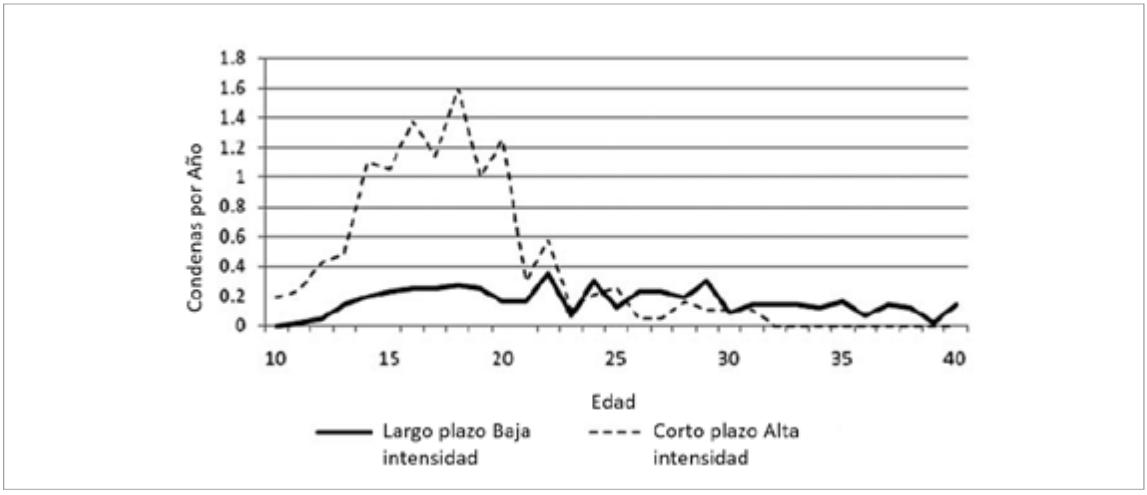
Una de las ideas fundamentales en el pensamiento que orienta el análisis criminal es el principio de Pareto o la regla del 80/20, que vendría a señalar que un 80% de los delitos son cometidos por un 20% de los ofensores. Si bien esta proporción no se cumple literalmente, tanto la evidencia científica, como la práctica, indican que una gran proporción del crimen corresponde a una pequeña parte de los ofensores. Es en esta línea que el análisis de estos ofensores o imputados prolíficos guarda relevancia para el desarrollo del análisis criminal en el Ministerio Público.

La capacidad para identificar y perseguir penalmente a sujetos prolíficos es de objetivo fundamental para SACFI, pues permite aportar con eficiencia al sistema a la vez que se amplifica el impacto del Ministerio Público sobre la criminalidad. Si se es capaz de determinar quiénes son aquellos sujetos que aportan en mayor medida a la criminalidad, reconocer sus características e identificarlos en el análisis e investigación criminal, entonces el aporte de SACFI se ve potenciado.

Un estudio realizado por la Oficina de Estadísticas e Investigación del Crimen de New South Wales Australia (Nelson, 2015) caracteriza a los ofensores prolíficos. El estudio busca examinar la frecuencia de contacto entre el sistema de justicia criminal y los ofensores, para identificar sujetos prolíficos y no prolíficos y comparar sus características. Entre los resultados lograron identificar que los ofensores prolíficos aportaban una cantidad desproporcionada al volumen de delitos y reincidencia. Las principales características de los prolíficos es que son hombres, jóvenes y que han pasado por la prisión en sus primeros contactos con el sistema de justicia. Respecto de la identificación de sujetos prolíficos, Townsley, M. y Pease, K. (2002) señalan los errores de eficiencia que se pueden cometer identificando estos sujetos por lo cual es necesario establecer criterios claros y revisar las fórmulas aplicadas, para no aportar a la sobre estigmatización de ciertos sujetos, a la vez que se necesita identificar a sujetos que sí pueden seguir cometiendo delitos.

Otra diferencia que puede establecerse

respecto de la frecuencia de la comisión de delitos tiene que ver con la intensidad en la comisión de delitos y la trayectoria que puede generar un ofensor prolífico. En esta medida es que el trabajo de Piquero et al. (2010) busca evidenciar las diferencias entre ofensores con una alta tasa en corto plazo y ofensores de baja tasa en largo plazo. En términos agregados ambos grupos pueden aportar la misma cantidad de delitos en el desarrollo de su vida, pero existen diferencias al observar las trayectorias de cada grupo y su involucramiento en el crimen. El grupo de alta intensidad tienden a ser individuos que cometen una gran cantidad de crímenes, en una carrera corta y con gran cantidad de condenas. En este grupo se concentran individuos más jóvenes que abandonan más pronto la carrera delictual, con un *peak* de participación entre los 15 y 20 años. Mientras que el grupo de baja intensidad presenta carreras delictuales más largas, con menos condenas y con una mayor edad en la primera condena. En la imagen adjunta pueden verse las diferencias entre estos grupos.



Trayectoria de las carreras, para ofensores de corto plazo, alta intensidad y largo plazo, baja intensidad: condenas observadas, edad 10 a 40.
Fuente: Piquero et al. (2010), traducción propia.

En definitiva, el análisis sobre sujetos prolíficos, diferenciando según su carrera, características y delito al que están asociados puede ser un aporte al trabajo de análisis e investigación desarrollado por las unidades SACFI a lo largo del país, y en esta línea deben considerarse como una variable de análisis al momento de hacer reportes o estudios, considerando como buena práctica el tener un registro de sujetos prolíficos y sus características principales.

Hay varias estrategias para identificar y perseguir penalmente a los sujetos prolíficos, de la experiencia de SACFI, podemos señalar las siguientes:

De la experiencia obtenida en el Foco 11-2017 del Sistema Regional de SACFI de la Fiscalía Regional Metropolitana Sur[1], llamado "Prolíficos", podemos concluir una estrategia para enfrentar a los prolíficos en forma directa. Esta consiste en realizar una detección de aquellos sujetos que habitual y persistentemente se encuentran cometiendo delitos contra la propiedad, ya sea que tengan condenas anteriores por estos delitos, órdenes de detención vigentes para ingresar a cumplir condenas, o varias causas vigentes.

1 Declarado el 27 de agosto de 2017, centrado en las comunas de Pedro Aguirre Cerda y Lo Espejo

Este levantamiento debe ir acompañado de un análisis territorial, que permita apreciar las concentraciones de delitos o *hotspots.* Esta información puede ser cruzada con las direcciones de los domicilios de los sujetos de interés ya identificados.

El levantamiento de los sujetos prolíficos, permite además realizar su perfilamiento: se trata de sujetos jóvenes, principalmente de sexo masculino (90%) que recurrentemente cometen delitos contra la propiedad en los sectores más transitados de las comunas estudiadas, Pedro Aguirre Cerda y Lo Espejo. En el análisis, se logra identificar además que estos sujetos presentan residencia en estas mismas comunas, principalmente en los sectores de mayor criminalidad como las poblaciones emblemáticas.

En este foco se puede identificar varias estrategias de trabajo:

La primera: analizar las causas en que el imputado fue identificado, para buscar otras causas de similares características o *modus operandi,* sin imputado conocido. Así, a partir de este análisis, se pueden identificar hechos pasados que contengan características comunes a los casos originales del foco.

Una segunda estrategia utilizada, es la construcción de un set de reconocimiento de sujetos prolíficos de la zona, permitiendo trabajar los reconocimientos con las víctimas de nuevos delitos sin imputado conocido, que eventualmente puedan identificar a estos sujetos como el autor o los autores del delito que las afectó.

Una tercera estrategia, de flagrancia inteligente, que a través del monitoreo continuo del comportamiento de los sujetos identificados, permite conocer tempranamente una activación de su actividad criminal y la actuación a tiempo.

Las bandas criminales

Otro medio de enfrentar, a través del análisis criminal, la persecución penal de sujetos prolíficos es el perfilamiento relacional ellos, a través de la realización de vinculación de compañeros de delitos y de redes sociales; a fin de identificar si forman parte de una banda o alguna organización criminal mayor o de un fenómeno delictual más extenso.

La práctica de este tipo de técnicas de análisis criminal requiere que el concepto de asociación sea flexible o amplio, ya que debe permitir a esta herramienta trabajar sobre un gran universo de posibilidades, para obtener de los cruces de información, antecedentes útiles para la identificación de los imputados que conformarían una o más bandas criminales u organizaciones criminales. A contrario sensu, el uso de un concepto de banda, que cumpla, por ejemplo, con el estándar establecido para la configuración del delito de asociación ilícita, podría dejar al margen del análisis mucha información útil.

Una estrategia que busque abordar a los prolíficos, a través de la identificación y persecución de bandas criminales, debe realizar primeramente un perfilamiento del tipo de organizaciones en la zona. ¿Organizaciones criminales o bandas urbanas?:

Elemento organizativo: podemos distinguir entre las grandes organizaciones criminales dedicadas, por ejemplo, al tráfico de drogas, donde el grado de organización se encuentra presente muy fuertemente, y las bandas urbanas, donde su presencia -aunque sigue existiendo- es bastante más débil, por cuanto es éste el elemento que las distingue de la simple coautoría. Un elemento para este perfilamiento como banda, es distinguir si pueden modificar ágilmente sus liderazgos y roles internos, o bien superponer liderazgos, como cuando el líder de la banda es detenido y otro sujeto automáticamente puede tomar el control y continuar con el actuar de la banda.

Estabilidad: otro elemento propio de las asociaciones es la estabilidad, que también se encuentra presente en las bandas delictivas, sin perjuicio de lo cual, dicha presencia tiene rasgos atenuados y distintos a la organización criminal. En el segundo caso, la flexibilidad de la banda, se extiende a sus integrantes por lo que suelen mantenerse uno o más sujetos de manera sostenida y estable en la agrupación, pero los demás tienen un carácter más fungible. Lo mismo ocurre con los mercados delictivos a los que se dirigen las bandas criminales. En este sentido, estas agrupaciones pueden dedicarse a ciertos ámbitos criminales de acuerdo a las circunstancias y "necesidades" que se presenten en el "mercado", razón por la cual, pueden apuntar a la comisión de distintos ilícitos a la vez o en fases sucesivas. El tipo de delito también es distinguible en las bandas delictivas, por cuanto, es usual que se dediquen a figuras de carácter común.

Percepción ciudadana y peligrosidad: por otro lado, como ha señalado alguna doctrina, en cuanto a la percepción ciudadana, mientras las grandes organizaciones criminales suelen desenvolverse de manera que los ciudadanos no perciban directamente su actuar, las bandas o grupos delictuales (con este nivel de organización y jerarquía disminuido) tienden a tener mayor presencia a nivel local, por lo que su impacto en cuanto a percepción ciudadana es alto y, a la vez, muy negativo. Es decir, la cercanía de las bandas con las personas genera una percepción ciudadana altamente negativa, otorgándoles además un alto grado de peligrosidad a ojos de la sociedad.

Mercado criminal o cadena delictiva

Una banda o grupo delictual puede incluir no sólo a los ejecutores del hecho delictual, sino también a todos quienes actúen del mercado criminal o cadena delictiva, por ejemplo, a quienes se encargan de almacenar, reducir o exportar los bienes producto del delito. Incluso, una banda dedicada al robo de especies, puede ser la fuente de ingreso "líquido" de una agrupación más grande dedicada, por ejemplo, al narcotráfico, el tráfico de armas, u otros fines.

Coordinación entre las distintas bandas: es otro aspecto característico en cuanto a prestarse servicios para asegurar la comisión del delito. Por ejemplo arriendo de armas o vehículos, o incluso de especialistas en determinadas técnicas.

Cambios en su forma de actuar: Las bandas o grupos delictuales, a diferencia de las estructuras orgánicas formales, como lo son las empresas o las instituciones públicas, no responden a las mismas rigideces, y por tanto tienen una gran facilidad para modificar la forma en que actúan. Esta modificación de su actuar, puede tener relación con diferentes elementos, por ejemplo:

- Las bandas o grupos criminales tienen capacidad de reacción frente a las medidas tomadas por las policías, y pueden modificar su lugar de actuación, cuando, por ejemplo, el patrullaje aumenta en determinada zona.
- Las bandas criminales, cuando logran cierto nivel de especialización, tienen movilidad dentro de una región o incluso dentro del país.
- Las bandas normalmente demuestran una curva de aprendizaje, que puede implicar modificar también su *modus operandi*, volviéndolo más rápido, más efectivo o incluso menos peligroso (riesgo de captura).

La caracterización de las organizaciones en la zona, permite abordarlas de una forma estratégica, considerando el dinamismo y flexibilidad, tanto desde el punto de vista de su organización como operativo.

Lo anterior exige un actuar coordinado del Sistema Criminal, para lograr así una investigación y persecución penal eficiente. Esto

implica realizar análisis criminal, compartir información, buenas prácticas, etc. En este mismo sentido se hace necesaria una estrecha colaboración con las Policías, avanzando hacia la generación de metas comunes.

Como resultado de una estrategia de este tipo, podemos identificar que si bien por su naturaleza dinámica, no es posible agotar el surgimiento de nuevos sujetos prolíficos, la metodología de trabajo aplicada generó una reactivación en cadena, ya desde los registros disponibles por parte de los tribunales; la actualización de antecedentes en las causas pendientes que dieron lugar a las órdenes de detención vigentes; las detenciones en flagrancias derivadas en gestiones de búsqueda, y una mayor disposición de los equipos policiales para disponer recursos con miras la captura de sujetos prófugos en base a su peligrosidad e impacto social, por sobre procedimientos masivos meramente aleatorios que imperan tradicionalmente en la gestión de órdenes de detención pendientes, se generó un círculo virtuoso en toda la cadena institucional vinculada a sujetos prolíficos criminalmente[2].

Medios trazables

En materia de identificación de prolíficos desconocidos, es posible utilizar estrategias orientadas al perfilamiento relacional de medios u objetos trazables. Tal es el caso del Foco 20-2017 del Sistema Regional SACFI de Biobío, donde la identificación de prolíficos se realiza a través de la identificación de "vehículos prolíficos"[3].

En este caso, la revisión de causas asociadas a delitos priorizados en la región, permitió sistematizar información residual asociada a la identificación de placas patentes únicas (PPU) de vehículos utilizados para cometer delitos, los cuales se vinculaban principalmente al robo de especies y accesorios de automóviles. Estas PPU correspondían a vehículos sin encargo, es decir, propios de los sujetos o sus cercanos, identificadas en los partes policiales, aportadas por las propias víctimas, testigos, o por información recabada por las policías en base a registros de cámaras de seguridad o empadronamiento del sitio del suceso.

Este levantamiento permitió individualizar y almacenar esta información residual relevante, asociada a vehículos utilizados para robos, elaborando una base de datos que permitiera cruces de información entre placas patentes y los sujetos vinculados a la propiedad de los vehículos en comento. El objetivo, no perder de vista dicha información en el marco de los procesos tradicionales de tramitación de dichas causas.

Lo anterior, ante la posibilidad de cruzar información relacionada con los vehículos y sujetos vinculados a dichos ilícitos y otros de similares características, como así también organizaciones delictuales de mayor complejidad asociadas a esta actividad y cuya acción es prácticamente imposible de visualizar por parte de las fiscalías locales, cuyo modelo de tramitación de tipo "caso a caso" impide identificar posibles nexos entre hechos o imputados, como así también sistematizar información delictual relevante como la anteriormente descrita.

Este análisis criminal permite emitir reportes sobre vínculos entre sujetos y vehículos determinados a diversas fiscalías locales, dando cuenta de este tipo de antecedentes, sin constatar una posterior gestión investigativa y sistemática de la información entregada en relación a vehículos o sujetos determinados

2 Documento Interno. Informe de Término del Plan de Persecución Penal N° 11-2017, de 7 de mayo de 2018, elaborado por el Sistema Regional SACFI de la Fiscalía Regional Metropolitana Sur, a cargo del fiscal jefe de focos don Patricio Rosas. Declarado reservado.

3 Declarado el 16 de octubre de 2017, respecto de toda la región del Biobío.

implicados en la comisión de dichos ilícitos. En estos se consignó la información relacionada tanto con los aspectos formales de las causas en comento (antecedente objetivo de la vinculación delictual de los móviles), como así también de la individualización de los automóviles, sospechosos vinculados a ellos y sus propietarios.

Como resultado, fue posible en este foco en particular, identificar 29 placas patentes que presentaban la mayor incidencia en la problemática delictual descrita, en los cuales se habrían ejecutado 121 delitos, lo que refleja la permanente actividad desplegada por los sujetos vinculados a estos vehículos. Esto, en definitiva, llevó a elaborar una propuesta de trabajo que permitiese identificar a los propietarios, usuarios y posibles imputados relacionados con la comisión sistemática, como así también de los mercados delictuales vinculados a la receptación de las especies robadas mediante este tipo de *modus operandi*.

Esta estrategia implicó que en la planificación de la investigación se considerara además el trabajo con distintas instituciones privadas, tales como centros comerciales, concesionarias de autopistas y de empresas de parquímetros, todas organizaciones que podían aportar información sobre el registro de patentes o tránsitos de vehículos.

Mercados criminales

La investigación y persecución penal de los prolíficos, debe tener en la mira no sólo aquellos que tienen participación directa en la ejecución de los delitos, que se pueden abordar a través de las estrategias antes explicadas, sino también aquellos sujetos prolíficos que permiten la sustentación de un mercado delictual.

En este sentido, al ejecutar estrategias de persecución de prolíficos, puedes abarcar más allá del ejecutor material, incluso del líder de una banda, desplegando tus acciones hacia el mercado criminal, orientando el trabajo a una incidencia más permanente del foco en el comportamiento criminal del fenómeno delictual.

Modus operandi emergentes

El ideal del Sistema es adelantarse a los sucesos, poder profundizar en el estudio de los fenómenos criminales de manera de evitar que éstos generen una conmoción social que repercuta en los índices de victimización de la comunidad.

En los casos en que no fue posible adelantarse, los sistemas regionales deben desarrollar estrategias que les permitan enfrentar de la mejor manera posible estos hechos. Para lo anterior, es posible realizar las siguientes actividades:

Reuniones periódicas con el equipo o la persona a cargo de comunicaciones a nivel regional, para establecer una estrategia que permita enfrentar el impacto o conmoción social que provoca un caso.

Mantener un vínculo con los actores sociales más relevantes, en particular juntas de vecinos, municipalidad, intendencia y otras instituciones públicas y privadas de relevancia en la criminología particular que afecte determinada región. Lo anterior se debe concretar en:

Realizar reuniones periódicas

Desarrollar un seguimiento al cumplimiento de compromisos adquiridos.

Entregar de material que pueda ser útil para su trabajo, destacando los Informes de Criminalidad Regional y la información residual que se pueda sistematizar una vez terminado un foco.

Víctimas frecuentes y víctimas ocultas

Los sistemas regionales han velado por declarar focos investigativos, que tiendan a abordar la problemática de las víctimas reiteradas y de las víctimas ocultas. Si bien el concepto de víctimas vulnerables es bastante extenso, y podría abarcar a aquellas víctimas menores de edad, adultos mayores, víctimas de delitos sexuales, de violencia intrafamiliar, entre otras, en lo referente al Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos, se abordarán las víctimas vulnerables desde su carácter de víctima reiterada. Se considerará víctima reiterada a aquella que haya sufrido dos o más delitos en los últimos seis meses.

Las víctimas reiteradas tienen ciertas características que dificultan la investigación y la persecución penal, por ejemplo: víctimas directas que son empleados sin interés personal en la persecución, víctimas atemorizadas por lo violento de los hechos, víctimas extranjeras, víctimas de empresas protegidas por seguros, etc., todos elementos que también dificultan el actuar de la policía en flagrancia, así como su posterior reconocimiento e imputación de hechos.

Como un segundo elemento, destacamos a las víctimas ocultas, haciendo referencia a aquellas que no denuncian los hechos delictuales. Esta no denuncia puede tener su causa en dos elementos: temor o falta de acceso a la denuncia.

En ambos casos se requiere que los Sistemas Regionales establezcan mecanismos idóneos para acceder a la información de esta tasa oculta delictual, para la que podemos identificar dos fórmulas, que se deben traducir en actividades como:

El trabajo con las comunidades. Para enfrentar tanto el temor, como la falta de acceso a la denuncia, es esencial el mantener un contacto directo con las comunidades organizadas, entendiéndolas como juntas vecinales, organización de consumidores, agrupaciones gremiales, etc., desde donde se puede conocer en forma directa sus preocupaciones y establecer mecanismos para dar protección a las víctimas y levantar información útil a la investigación.

Las redes sociales y los medios de comunicación abierta nos permiten acceder a información muchas veces oculta para nuestros sistemas de apoyo.

Conclusiones

La instalación y el funcionamiento del Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos ha ido desarrollando una actividad que, de manera creciente, ha permitido mejorar la persecución penal de las causas que trata: los resultados de persecución penal de causas asociadas a focos criminales tienen mejores logros promedio que aquellos que se obtienen en casos no foco o tradicionales. Extrayendo algunas cifras[4] de la evaluación externa realizada al sistema, por la Universidad de Chile, podemos reconocer que:

En un 14,5% de los 5.279 casos conocidos por SACFI al menos respecto de un imputado se formalizó una investigación en su contra, mientras que en los casos tradicionales este porcentaje sólo alcanza un 8,3%. En este mismo sentido, un 23,6% de los imputados en casos de focos fueron formalizados, mientras que en los casos tradicionales sólo un 10,7%. Los resultados muestran que la formalización en causas foco es bastante más frecuente que la formalización en causas no foco, cuando se trata de imputados no flagrantes.

En un 8,4% de los casos conocidos por SACFI hubo al menos una condena, mientras que en

4 En estos cálculos se consideraron sólo los resultados de aquellas regiones que tenían más de dos años desde su implementación al momento de extraer los datos (2018).

los casos tradicionales este porcentaje es sólo de 6,6%. En la misma línea, un 12,9% de los imputados en casos focos son condenados, mientras que en casos tradicionales sólo alcanza un 7,6%.

Un 10,2% de los imputados de casos SACFI tuvo pena con prisión, mientras que esta cifra sólo alcanza el 5,8% en los casos tradicionales. Además, la cantidad promedio de días de condenas de causas SACFI es de 3.334, mientras que los casos tradicionales son de sólo 433 días.

Sólo en un 2% de los casos SACFI los imputados resultaron absueltos o sobreseídos, mientras que este porcentaje llega al 3,1% en los casos tradicionales.

En este análisis debemos considerar también que los casos que conoce SACFI, donde los imputados tuvieron penas de cárcel, pertenecen en un caso mínimo a flagrancias, representando sólo un 53,5% de los casos, mientras que tradicionalmente las cifras de condenados a cárcel por flagrancia alcanzan un 89% de los casos.

La planificación de la investigación, a través de los Planes de Persecución Penal, permite orientar las tareas a la consecución de logros, e instar porque los procesos que se siguen sirvan para obtener lecciones y resultados de buenas prácticas observadas. Esto entendiendo que la persecución penal tradicional no comprende una cultura y práctica de reportabilidad, y menos de planificación y medición de indicadores.

A juicio de todos los actores internos del Ministerio Público, la identificación de sujetos desconocidos es uno de los resultados más relevantes del SACFI, irguiéndose como un aporte al retomar causas archivadas que, siendo casos aislados y sin sujetos identificados, no obtuvieron resultados judiciales en las fiscalías locales. Tanto los actores internos, como los externos, han destacado la calidad del trabajo investigativo de SACFI, que ha llevado a reconocer bandas delictuales y ha logrado que, tanto a éstas como a los individuos, se le imputen varios delitos para, de esta forma, obtener condenas mayores.

El trabajo de acercamiento con la comunidad que realiza SACFI permite generar un mayor conocimiento y valoración de la sociedad respecto de las funciones del Ministerio Público y, por otro lado, le permite nutrirse como fuente de información para la construcción de focos. También destaca la mayor coordinación con autoridades y sociedad civil, lo que ha incidido tanto en una mayor disposición de éstas y de las víctimas a colaborar con SACFI, lo que cumple un rol fundamental como estrategia investigativa al levantar información sobre los fenómenos delictuales desde una visión comunal. La mayor interacción con la comunidad y con autoridades también se ve reflejada en acciones conjuntas de prevención, lo que incide en un cambio de visión hacia la fiscalía.

En este sentido, se identifica como un resultado positivo de SACFI la generación de información utilizada para el análisis criminal que, incluso si no es utilizada en el foco en curso, puede ser relevante para futuras investigaciones, lo que es posible realizar gracias a la implementación de nuevas metodologías de investigación y el uso de técnicas especiales de investigación. En este sentido SACFI ha tenido un gran impacto en la visión de la población, que percibe que el sistema disminuye las tasas de delitos en un lugar particular, y que de esta forma constituye un factor disuasivo para otros sujetos o bandas delictuales.

Patricia Marquisá Horgales

Fiscal Adjunta, directora (E) del Sistema Penal Acusatorio de la Fiscalía General de la Nación de Uruguay. Integró la Comisión Interinstitucional para la implementación del Código del Proceso Penal aprobado por Ley N° 19.293, 2014. Participa de la Comisión de Seguimiento de la Implementación del Sistema Procesal Penal, creada por Ley N° 19.653, 2018.

Análisis criminal en Uruguay

La UAC: análisis del mercado ilícito de vehículos en Montevideo

Resumen

El presente trabajo tiene por objeto la presentación de la Unidad de Análisis y Contexto (UAC) de la Fiscalía General de la Nación de Uruguay. En la introducción se establecen las normas que organizan la fiscalía en el sistema procesal penal acusatorio, el encuadre de la unidad en el nuevo escenario y las dificultades en el análisis de la información. Como producto del trabajo de la unidad, se presenta la investigación realizada *Situación del mercado ilícito de vehículos en Montevideo, 2013-2105*.

Introducción

En Uruguay rige desde el 1° de noviembre de 2017 un proceso penal acusatorio, adversarial, oral y público (Ley N° 19.293, 2014 y sus modificativas), que dejó atrás un modelo ineficiente e ineficaz.

A la fecha de sanción de la nueva norma procesal penal, el Ministerio Público era (desde su creación en 1907) una unidad ejecutora del Ministerio de Educación y Cultura. La necesidad de adecuar la estructura de la institución a las nuevas funciones y roles propios de un sistema acusatorio, llevó al Parlamento Nacional a sancionar la norma que otorgó a la Fiscalía General de la Nación el estatuto de un servicio descentralizado (Ley N° 19.334, 2015). De ese modo, se logró la mayor autonomía posible sin modificar la Constitución.

Dicha norma contiene definiciones básicas de la institución que permiten, entre otras, al jerarca del servicio, la creación de unidades centrales especializadas con funciones de asesoramiento y análisis.

Unidad de Análisis y Contexto (UAC)

En ese marco y con la nueva estructura de la fiscalía, se creó la Unidad de Análisis y Contexto (UAC) (Resolución N° 83 de febrero de 2016).

Con la entrada en vigencia del nuevo código, la UAC pasó a depender del Área del Sistema Penal Acusatorio (SPA)[1]. Inicialmente se integró con un equipo de cinco fiscales que comenzaron su tarea previo a la entrada en vigencia del nuevo sistema procesal penal, y posteriormente se incorporaron estudiantes avanzados de sociología y economía.

El objetivo principal de la UAC es *"diseñar y dirigir un sistema de información y análisis que permita investigar las conductas delictivas que resulten fundamentalmente del accionar de organizaciones criminales, asociando casos y analizando los contextos, a efectos de producir conocimiento e inteligencia sobre la criminalidad con una perspectiva integral".*

Es así que la novel unidad comenzó sus actividades con la confección de una base de datos –preliminar- de cada una de las zonas policiales del departamento de Montevideo, donde mediante planilla Excel se ingresaron: denuncias de delitos priorizados oportunamente –homicidios, rapiñas, hurtos, lesiones graves y gravísimas y estupefacientes-, se estableció número de novedad, fecha, hora, delitos, lugar, víctimas, partícipes, armas, vehículos, testigos, *modus operandis*, objetos incautados, comunicación y resolución judicial.

Las fuentes de los datos recabados hasta ese entonces fueron el SGSP[2] (Sistema de Gestión de Seguridad Pública del Ministerio del Interior) e iGEdoc (expediente electrónico que registraba las vistas fiscales). Cabe señalar que la fiscalía en ese entonces carecía de información propia. Todo lo relativo a la información de denuncias penales, así como la estadística de delitos fue inicialmente proporcionado por el Ministerio del Interior.

La dinámica de trabajo estuvo pautada al inicio por reuniones realizadas por los integrantes de la unidad con los equipos fiscales a los que se les brindó información reunida en el SGSP y en los turnos penales. Se intercambiaron datos de las denuncias ingresadas al sistema y se aportó información respecto de las modalidades delictivas más comunes en las distintas zonas policiales. La unidad compartió datos concretos en relación a los delitos priorizados por la Fiscalía General.

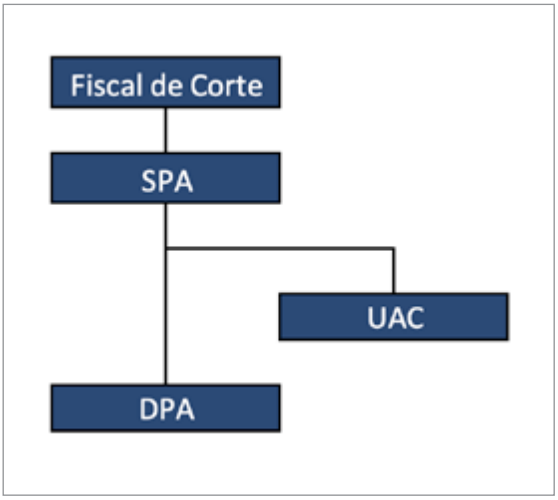
Más adelante y debido a que las reuniones no generaban demasiado interés en los fiscales, pues se había convertido en el intercambio numérico de datos sin mayores aportes a la actividad de persecución penal, se decidió focalizar el trabajo de la unidad en el estudio y análisis de determinados tipos delictivos.

En ese sentido, la UAC realizó varios informes de interés. El primero relacionado con los delitos de hurto y rapiña de vehículos durante el período 2013-2105 y los siguientes fueron respecto de los homicidios consumados no aclarados judicialmente en Montevideo en el período enero 2016-abril 2017; otro sobre el delito de estupefacientes y un comparativo de denuncias de delitos priorizados a nivel nacional en el período enero 2015-agosto 2017.

1 El área del Sistema Penal Acusatorio se creó el 31 de octubre de 2017 por Resolución N° 720 del Fiscal de Corte y Procurador de la Nación. Su cometido es asegurar el adecuado funcionamiento y sostenibilidad del proceso penal acusatorio mediante su monitoreo, evaluación y ajuste permanente, tanto de adultos como de menores infractores.

2 SGSP, soporte informático para registrar por parte de la autoridad policial las denuncias de eventos (delitos, faltas, novedades y accidentes) realizadas ante la autoridad policial por las personas afectadas o partícipes de los hechos que se denuncian.

Ahora bien, con la puesta en funcionamiento del nuevo proceso, se implementó un sistema de evaluación temprana de los casos que recibe la fiscalía. Para ello se creó el Departamento de Depuración, Priorización y Asignación de Denuncias (DPA)[3], que coordina y supervisa a nivel nacional la recepción y clasificación de denuncias. En base a las instrucciones generales[4], prioriza[5] los casos teniendo en cuenta parámetros de dificultad o impacto, o de alta o baja probabilidad de realizar con éxito una investigación, para luego efectuar la asignación a los equipos fiscales.



El nuevo escenario de actuación fiscal requiere de herramientas que faciliten la gestión de los casos. Para pensar y diseñar la política criminal como política pública es necesario contar con información de calidad que genere conocimiento y posibilite la toma de decisiones.

En ese sentido, la fiscalía desarrolló un sistema informático SIPPAU[6] que comenzó a funcionar a partir de la instalación del nuevo proceso penal. Este sistema brinda información que le permite a la fiscalía tomar decisiones relativas a la gestión de los recursos humanos y materiales y a los equipos fiscales en el curso de las investigaciones que llevan adelante. Desde entonces, las decisiones que se toman tienen como fundamento la información recabada y no se basan en meros supuestos o intuiciones. Con la información que se produce se monitorea el sistema y se realiza la evaluación de desempeño de los distintos equipos fiscales.

No cabe duda alguna que la apuesta tecnológica en este proceso ha sido uno de los grandes aciertos de la implementación, puesto que hoy la fiscalía produce su propia información.

Hemos avanzado. La DPA visualiza y asigna la mayoría de las denuncias que ingresan al sistema por lo que realiza la conexión de casos, procurando que hechos similares o aquellos cometidos por un mismo autor tengan una línea de investigación y no sean trabajados como simple hechos aislados.

No obstante, consideramos que es necesario completar el ciclo de la información y realizar con ella análisis de contexto de los fenómenos criminales. El sistema actualmente arroja datos por tipo delictivo y personas, pero ello es insuficiente a los efectos de diseñar y ejecutar una política criminal que conduzca a la persecución penal estratégica.

La UAC tiene que dar un paso más en la producción y análisis de la información, para diseñar y aplicar estrategias en el combate a la criminalidad. Resolver un caso puede ser

3 Se creó el 31 de octubre de 2017 por Resolución N° 720 del Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación.

4 Las instrucciones generales son directrices de actuación destinadas al mejor funcionamiento del servicio. Tienen por objeto establecer los estándares mínimos para garantizar la unidad de acción de los equipos fiscales. Son elaboradas por el Consejo Honorario de Instrucciones Generales. La instrucción N° 4, define los criterios de priorización adoptados por la fiscalía.

5 La priorización es una técnica de gestión estratégica y de investigación que permite optimizar los recursos para lograr una distribución equitativa de las cargas laborales.

6 SIPPAU, Sistema de Información del Proceso Penal Acusatorio de Uruguay. Es un sistema que interopera con el SGSP del Ministerio del Interior y con el sistema del Poder Judicial.

estadísticamente relevante y satisfactorio respecto de las víctimas concretas. Pero no será significativo si pensamos en términos de control de la criminalidad.

Análisis del mercado ilícito de vehículos en Montevideo

Uno de los primeros informes de la UAC se enfocó en el estudio y análisis de la situación del mercado ilícito de vehículos en el departamento de Montevideo durante el período 2013-2015[7].

El fundamento de la investigación estuvo dado por los relevamientos que se hicieron del SGSP y los datos proporcionados por el Observatorio Nacional sobe Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior, que revelaron una cifra significativa de hurtos y rapiñas de vehículos (autos, camionetas, camiones, motos) en la localización señalada.

La investigación tuvo como objeto principal poner en conocimiento los distintos factores que inciden y los elementos que propician el mercado ilícito de vehículos en una localización estratégica.

Los destinatarios del informe fueron las instituciones del Estado que participan de la política pública de seguridad con intervención en las distintas dimensiones: prevención, disuasión, represión y persecución del fenómeno criminal en estudio.

En definitiva, la investigación realizada se propuso responder a las interrogantes de **por qué** y **para qué** se cometen los delitos mencionados.

1) Metodología de trabajo

Se relevaron informes del Observatorio del Ministerio del Interior y de Interpol y se realizaron entrevistas a los actores principales involucrados con el "mercado legal" y también con el "mercado ilícito" en la compra-venta de vehículos y de autopartes.

En esa línea de investigación, se entrevistó a representantes de organismos oficiales tales como la Dirección General Impositiva (DGI), Dirección Nacional de Aduanas (DNA), Departamento de Tránsito y Transporte de la Intendencia de Montevideo, Banco de Seguros del Estado (BSE) y Área de Defensa del Consumidor.

Entre las organizaciones privadas se consultó a las compañías aseguradoras, a las agrupaciones vinculadas a la compra-venta de vehículos, repuestos y autopartes (ASCOMA, ACAU, Cámara Autopartes), Centro de Talleres Mecánicos, Asociación de Escribanos y Asociación del Comercio Automotores.

A su vez se entrevistó a operadores del sistema judicial quienes dieron cuenta de la necesidad de distinguir entre la utilización de los vehículos hurtados o rapiñados como instrumento o como objeto del delito.

Se analizó la legislación vigente relacionada con la temática vehicular (importación, exportación de vehículos, autopartes, controles y registración entre otras).

2) Datos que evidencian la existencia de un fenómeno criminal[8]

Como viene de decirse, el estudio realizado se centró en el departamento de Montevideo, capital de Uruguay, donde según el censo

7 El informe fue presentado por la Unidad de Análisis y Contexto en septiembre de 2016 y se encuentra disponible en la página web de la fiscalía: www.fiscalia.gub.uy.

8 Binder (2009, pp. 26-27) sostiene que: " (…) el fenómeno criminal o criminalidad no es una realidad natural sino que es el entrecruzamiento de fenómenos culturales (conflictividad) y políticas estatales (procesos de criminalización)".

del Instituto Nacional de Estadística (INE) del 2011, la población alcanzó 1.318.755 de personas.

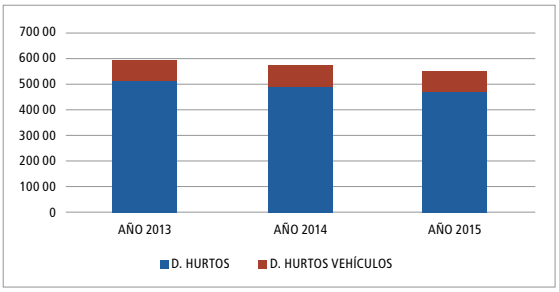
La tabla a continuación muestra la distribución de la población de Montevideo en las distintas zonas[9], la cantidad de denuncias efectuadas en el período 2013 – septiembre 2015 (según información brindada por el Ministerio del Interior) y la tasa cada mil habitantes.[10]

Zona	Población	Denuncias hurtos	Tasa de hurtos cada mil hab.
I	235.546	5.234	**22,22**
II	405.193	**8.119**	20,03
III	386.961	4.403	11,37
IV	291.055	3.612	12,41

En ese período y según las fuentes consultadas, los delitos de hurto a vehículos alcanzaron la cifra del 16,32% del total de denuncias de delitos de hurto, mientras que las rapiñas de vehículos lo hicieron en un 14,9% del total de ese tipo delictivo.

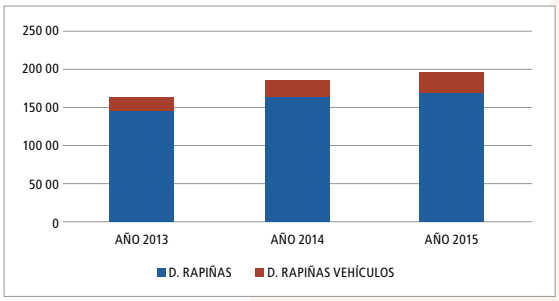
Comparativo del total de denuncias de hurtos y total de denuncias de hurtos de vehículos

Año	Denuncias hurtos	Denuncias hurtos vehículos	%
2013	50.744	8.149	**16,05**
2014	48.940	7.990	**16,32**
2015	47.005	7.537	**16,14**
TOTAL	**146.689**	**23.676**	**16,14**



Comparativo del total de denuncias de rapiñas y rapiñas de vehículos

Año	Denuncias rapiñas	Denuncias rapiñas vehículos	%
2013	14.564	1.858	**12,7**
2014	16.464	2.293	**13,9**
2015	17.163	2.569	**14,9**
TOTAL	**48.191**	**6.720**	**13,9**



Se consideraron como aspectos relevantes, el incremento del parque automotor en el país durante los últimos años, el negocio relativo a la compra-venta de repuestos y el comportamiento del fenómeno en las distintas zonas policiales de Montevideo en razón de las marcas de vehículos y días de la semana.

Se pudo constatar que la mayoría de los vehículos permanecen por varias horas en la vía pública, facilitando la apropiación a través de escasa logística, lo que explica la gran diferencia que existe entre el número de hurtos y rapiñas (total de hurtos 2013-2015: 23.676; total de rapiñas 2013-2015:6.72011).

9 Refiere a las zonas policiales del departamento de Montevideo en función de las seccionales policiales comprendidas (Zona 1: seccionales 1 a 7 y División Cárceles; Zona 2: seccionales 9 a 11 y 13 a 15 y Violencia Doméstica; Zona 3: seccionales 8, 12, 16 a 18 y 25 y Prefectura Nacional Naval y Zona 4: seccionales 19 a 24 y otras dependencias).

10 Fuente: los gráficos y tablas fueron elaborados por la UAC a partir de datos del Observatorio Nacional Sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior.

11 Si bien los delitos de hurto y rapiña implican el apoderamiento de cosa ajena mueble, la rapiña se configura mediante el uso

A su vez resulta significativo el año en que los vehículos hurtados salieron al mercado, en su mayoría entre los años 1970 y 2000, lo cual obedece a que los más modernos cuentan con elementos de seguridad que dificultan o al menos requieren de una logística más sofisticada.

Durante el período estudiado, los vehículos denunciados por hurto fueron en primer lugar las motos y en segundo lugar los autos.

La zona policial que registró mayor cantidad de denuncias fue la zona II, que comprende un barrio residencial y cuenta además con espacios de gran concurrencia (Estadio Centenario, pista de atletismo, Velódromo Municipal, dos estadios de fútbol de dimensiones más pequeñas, Hospital de Niños Pereira Rossell, cuatro mutualistas privadas y un parque de importantes dimensiones para actividades de recreación y ocio de los habitantes de la ciudad). Se trata de una zona de mucha concurrencia y concentración de vehículos que permanecen por varias horas estacionados en los alrededores.

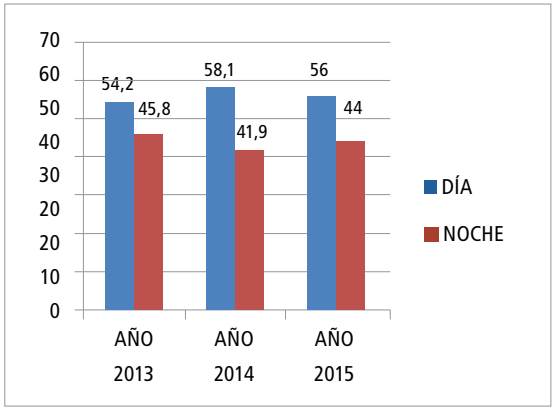
Denuncias de hurto por zona, años 2013 – 30/9/2015

Zona	2013	2014	2015	Total
I	2.362	1.861	1.011	5.234
II	2.988	3.050	2.081	**8.119**
III	1.561	1.715	1.127	4.403
IV	1.238	1.364	1.010	3.612

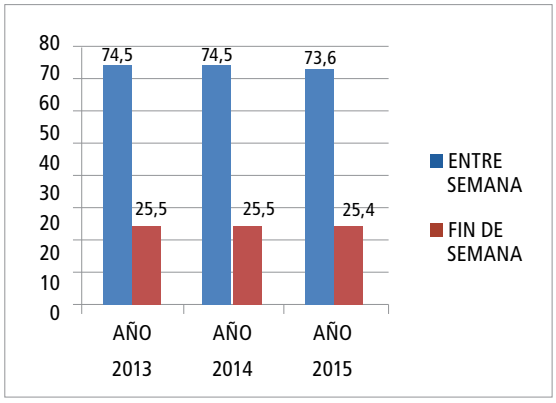
En la investigación, se pudo establecer que las motos son el vehículo más hurtado, siendo muy significativa la diferencia a favor con relación a los autos en las zonas 3 y 4. Y que las circunstancias de orden natural (día/noche) se invierten en relación a los dos tipos de vehículos. Es decir, el porcentaje de hurto de motos aumenta en el día y disminuye durante la noche, mientas que respecto de los autos, aumenta en la noche y disminuye durante el día. Esta ecuación se mantuvo en el trienio estudiado.

Con relación a los días de la semana, tanto el hurto de motos como de autos se incrementa entre el 70% y 75% de lunes a viernes y disminuye entre un 25% y 27% los sábados y domingos.

Motos hurtadas por año y momento del día

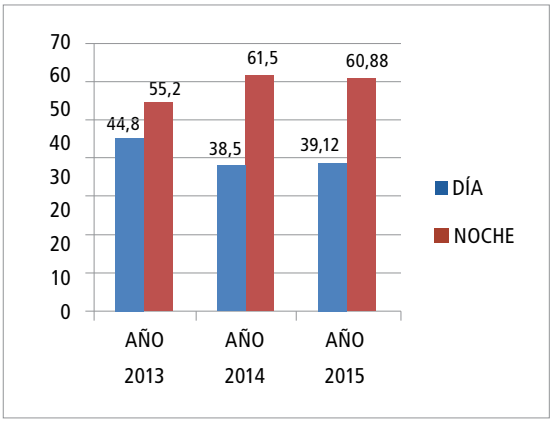


Motos hurtadas por año y día de la semana

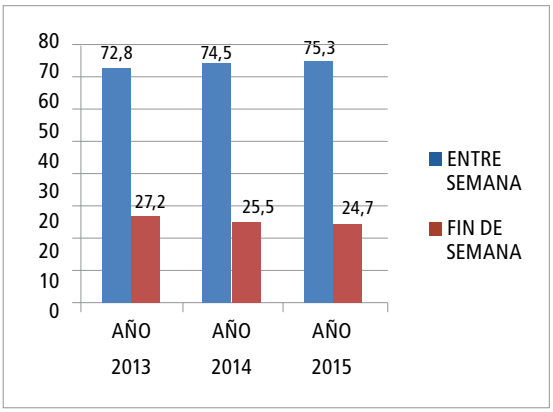


de violencia o amenazas (arts. 340 y 344 del Código Penal).

Autos hurtados por año y momento del día



Autos hurtados por año y día de la semana



En cuanto a las marcas de autos más vendidas en nuestro país, figuran las siguientes: Volkswagen, Fiat y Chevrolet.

Respecto de la normativa vigente en materia de vehículos, se destacó la ausencia de un organismo nacional de automotores de carácter único que cuente entre otros, con una base de datos nacional sobre vehículos hurtados o rapiñados que permita a su vez coadyuvar con investigaciones a nivel nacional y fuera de fronteras.

En cuanto a los autopartes, el mercado evidencia carencia de repuestos originales, lo que ha llevado a la sanción de normativa obligando a los importadores de vehículos, a contar con repuestos originales todo el tiempo que dure la garantía del vehículo. No obstante ello, no está habilitada la importación de piezas de repuestos usadas para vehículos y en nuestro país por las condiciones del mercado, no se encuentran fabricantes de esas piezas.

De acuerdo a los datos aportados por SUCIVE (Sistema Único de Cobro de Ingresos Vehiculares), el parque automotor total de Uruguay a junio de 2015 ascendió a 2.199.296, de los cuales 2.067.297 corresponden a automóviles y motos. A Montevideo pertenecen 519.096 vehículos, lo que corresponde al 25.10% del total de autos y motos del país.

El informe del Banco de Seguros del Estado, ente asegurador que lidera el mercado de seguros de vehículos con casi un 60% del parque automotor, reveló que las denuncias por hurto y/o rapiñas de vehículos en el período 2013-2015 y primer cuatrimestre del 2016 alcanzaron a 17.901, habiéndose recuperado 3.540, lo que en términos porcentuales significa el 19%.

La aseguradora manifestó también, preocupación por el faltante de repuestos en la mayoría de las marcas. Consideraciones similares, realizaron otras compañías privadas de seguros del país.

En relación a los aspectos normativos referidos al control y registro de la documentación vehicular, se pudo constatar que si bien existe regulación, la misma resulta insuficiente.

3) ¿Por qué se cometen los delitos de hurto y/o rapiñas de vehículos?

Las respuestas a las que arriba la investigación giran en torno a las siguientes motivaciones que encuentran los delincuentes para cometer estos delitos:

- La relación costo-beneficio en la comisión del delito: quien comete estos delitos valora el producto obtenido y el bajo riesgo en la perpetración.
- La baja persecución penal de estos tipos de delictivos.
- El contexto en el que ocurren estos delitos (alta circulación de vehículos en Montevideo y la circunstancia de que permanecen varias horas en la vía pública).
- Regulación insuficiente, lo que facilita la irregularidad en la formalización de las transacciones vinculadas a los vehículos, favoreciendo operaciones ilícitas.
- El bajo índice de recuperación de los vehículos hurtados y/o rapiñados.

4) ¿Para qué se cometen los delitos de hurto y/o rapiñas de vehículos?

Principalmente, el delincuente encuentra el destino y utilidad en lo siguiente:

- Colocación del vehículo sustraído en el mercado ilícito (nacional o internacional).
- Colocación de las piezas del vehículo (autopartes) en el mercado ilícito.
- Utilización del vehículo en la comisión de otros delitos.

Conclusiones

Las conclusiones arribadas indican que se trata de un fenómeno criminal que se sostiene al haberse encontrado la oferta con la demanda. Los hurtos y rapiñas a vehículos responden a patrones determinados que se ajustan con los delitos que presentan estructuras de mercado.

La falta de persecución y/o investigación de los delitos de hurto y/o rapiñas de vehículos junto con el beneficio económico que generan, alienta la comisión de los mismos.

Por otra parte, la deficiente normativa en materia de contralor y la falta de repuestos originales en determinadas marcas y modelos de vehículos, coadyuvan la transacción en los mercados ilícitos.

En otro orden, las actuaciones policiales y/o judiciales revelaron que en ocasión de investigar delitos más graves (como el homicidio) quedan al descubierto operativas vinculadas con el mercado ilícito de vehículos. El delito de hurto y/o rapiña de vehículos no es investigado como tal. Su resolución aparece por vía colateral, en virtud del estudio de otro ilícito más grave o de manera casual por operativos puntuales generados por alguna denuncia o la búsqueda de indicios durante la investigación de otros delitos por parte de las autoridades.

Debemos asumir que la delincuencia se organiza y hace del delito un negocio redituable, mientras que las instituciones a quienes corresponden la disuasión, represión y persecución trabajan la mayoría de las veces de manera aislada. No se visualiza que detrás del hurto de vehículos haya una estructura de mercado con pluralidad de agentes coordinados. Confluyen desde el que se ocupa del robo, el mecánico que desarma el vehículo y lo reacondiciona, el receptor de las autopartes, quien financia la actividad y quien lo coloca en el mercado ilícito.

La respuesta a estos fenómenos tiene que hacerse desde enfoques integrales de políticas públicas. La fiscalía tiene el rol de la persecución penal, pero el problema criminal no puede abordarse solamente desde lo jurídico.

Palabras finales

La fiscalía tiene que retomar el trabajo de la unidad de análisis, pues es el camino para abordar los fenómenos criminales de manera integral. El recorrido hecho en estos casi dos años de vigencia del nuevo sistema procesal penal, ha sido necesario para sentar las bases de un nuevo paradigma en la investigación penal, pero resulta insuficiente. Hemos avanzado, pero tenemos que dar un salto en calidad, realizar investigaciones que analicen los contextos en los que se generan los conflictos (sociales, políticos, culturales y económicos). La respuesta a los hechos aislados no es solución al problema, sino más bien una mirada parcial que termina siendo ineficaz en términos de sociedad. El desafío que tenemos por delante es generar información, analizarla y transformarla en conocimiento útil a las estrategias de prevención y persecución. En definitiva, diseñar un plan político criminal para abordar estos fenómenos con estrategias que vinculen a los distintos actores de la sociedad.

Bibliografía

Binder, A. (2012). *Análisis político criminal, bases metodológicas para una política criminal minimalista y democrática*. Buenos Aires-Bogotá: Editorial Astrea.

Binder, A. (2009). El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual. En *Revista Seguridad y Ciudadanía* (versión electrónica), pp. 25 a 52. Disponible en: http://www.pensamientopenal..com.ar/system/files/2014/12/doctrina/30679.

Unidad de Análisis y Contexto. (2016). *Informe de la Unidad de Análisis y Contexto de la Fiscalía General de la Nación*. Disponible en: www.fiscalia.gub.uy.

David Terroba Borodovsky

Coordinador del área de Análisis Político Criminal del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP).
Contacto: davidterroba@gmail.com

Unidades de análisis criminal y perspectiva político criminal para la persecución penal

Introducción

¿Qué hace una unidad de análisis criminal? La irrupción de este tipo de oficinas en la estructura organizativa de los Ministerios Públicos obliga a reflexionar acerca de las ideas que les dieron origen así como a la proyección que tienen en el contexto latinoamericano. Con este artículo pretendo abordar brevemente algunas cuestiones centrales a la hora de pensar su implementación y funcionamiento, así como rescatar características de las unidades de análisis de la región[1].

En este sentido, su incorporación al interior de los Ministerios Públicos y los procesos de trabajo que ello conlleva ponen de manifiesto las incipientes preocupaciones en materia de control de la criminalidad en los sistemas judiciales, particularmente en quienes tienen la responsabilidad de llevar adelante la persecución penal. Al respecto, Binder señala: "A esa nueva etapa, en la que estamos ahora inmersos, la podríamos denominar la etapa de una nueva preocupación político-criminal"[2].

Es bajo este esquema que desarrollaré las breves líneas de este trabajo, tratando de poner en diálogo las distintas características que han asumido las unidades aquí presentadas y estableciendo algunos puntos que considero centrales a la hora de diseñar y poner en práctica una unidad de este tipo. De esta manera, se entienden relevantes los contextos donde fueron constituidas estas oficinas, como el tipo de problemática criminal que tiene cada país, su desarrollo institucional, sus capacidades presupuestarias, entre otras, las cuales serán fundamentales para entender el grado de avance en la implementación y su impacto en los procesos de trabajo vinculados a la persecución penal.

Asimismo, la gestación de nuevas prácticas basadas en el análisis de información no es ajena al proceso de reforma judicial, siendo un

1 Para realizar este artículo se tomaron como insumo los trabajos presentados en este Nº 23 de la *Revista Sistemas Judiciales* por las Unidades de Análisis de Argentina, Brasil, Uruguay, Chile, Honduras, Guatemala, Panamá, Costa Rica y México.

2 Binder, A. (2014). Etapas del desarrollo organizacional del Ministerio Público conferencia. En *Seminario Internacional Desafíos Actuales y Futuros de la Persecución Penal y de la Atención las Víctimas y Testigos en Chile*. Santiago, Chile.

correlato del rol que asumen los fiscales en el proceso penal y, a través de él, en el control de la criminalidad.

En función de la complejidad que han adquirido los fenómenos criminales en las últimas décadas, comprender sus características -más allá de un caso en concreto- se ha vuelto una necesidad del sistema de persecución penal. Y para esto, estas oficinas se han convertido en un activo estratégico a la hora de decidir cómo intervenir en ellos. En este sentido, para salir de los estados de inercia "(…) la literatura demuestra la importancia de conducir los esfuerzos en materia de política criminal hacia la consolidación del proceso de la política con fundamentos empíricos, basada en la evidencia y en los resultados del seguimiento y la evaluación (…)"[3].

El camino hacia la eficacia

Si se optara por el camino de la eficacia político criminal, está claro que, entre otros problemas que dificultan la persecución penal, la ausencia de planeamiento -es decir, la introducción de cierta racionalidad a la acción, a través de la definición del problema, los objetivos, las actividades, los responsables y la evaluación de resultados- impide la obtención de resultados concretos que den cuenta del impacto que pueden lograr los instrumentos con que cuentan los Ministerios Públicos en los fenómenos criminales identificados. En este sentido, analizar la criminalidad en toda su complejidad y los tipos de intervención posibles, serán un requisito indispensable para lograr resultados. La actuación a ciegas de los órganos de persecución penal conduce a altos grados de ineficacia, incluso generando -en algunas ocasiones- mayores dificultades para la gestión de la conflictividad asociada al delito por obstaculizar la utilización de herramientas alternativas para su resolución.

Un error habitual es evaluar el éxito de la persecución penal a partir de las cantidades de productos propios ejecutados en un período determinado, por ejemplo, números de detenciones, incautaciones, etc. Está claro que para la institución es importantísimo que los juicios a los que concurren los fiscales sean exitosos y las personas acusadas sean finalmente condenadas, o bien que se incauten grandes cantidades de estupefacientes a las organizaciones criminales involucradas en el comercio ilegal de drogas, pero desde una perspectiva de política criminal, el éxito estará dado por el impacto que esas detenciones o incautaciones tengan en el fenómeno criminal. Nada estoy logrando -insisto, en términos político criminales- si encarcelo masivamente gente (con la gravedad en términos de restricción de derechos fundamentales que ello implica) sin incidencia en el fenómeno. Por ejemplo, no tiene el mismo impacto en la criminalidad la detención de uno o varios sujetos dedicados a robar celulares que la intervención en algún segmento del mercado ilegal con efectos en la reducción de los robos de celulares, como puede ser en los espacios de reventa. Ahora bien, para ello es necesario conocer la dinámica de ese mercado criminal, las instancias de intermediación entre los distintos actores, sus solapamientos con el mercado legal, los niveles de violencia involucrados y proyectar cuáles serán los eslabones sensibles a la acción político criminal, en particular en este caso, a la persecución penal[4].

En este marco, evaluaciones de resultados que privilegian las mediciones sobre la cantidad de

3 Romero Sánchez, A., Lizarazo Vargas, N. y Camacho Pinzón, L. M. (2017). *Crimen y política pública criminal: elementos para la configuración del observatorio de política criminal.* Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho.

4 Para un ejemplo de ello ver Felbab-Brown, Vanda. (2013). *Disuasión focalizada, acción selectiva, tráfico de drogas y delincuencia organizada: conceptos y prácticas.* Londres: Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas: Proyecto para la modernización de la aplicación de las leyes de drogas.

productos (detenciones, condenas) y no los resultados que estos provocan (eficacia político criminal), conducen a un desvío del lugar donde debe centrar su atención la persecución penal. La centralidad de este tipo de evaluaciones, en los cuales se deja de lado el análisis sobre el impacto en el fenómeno criminal, impide las correcciones necesarias respecto de la eficacia de los instrumentos utilizados y transforma al sistema en una maquinaria que se auto percibe eficaz pero redunda en actividades rutinarias sin incidencia real en los problemas delictivos.

Ahora bien, llevar adelante este tipo de procesos de trabajo presenta una buena cantidad de dificultades que tendrán consecuencias en el modo de funcionamiento de las unidades de análisis. Una vez repasadas las actividades que se hacen en cada país de la región, la respuesta a la pregunta que da inicio a este texto adquiere una mayor complejidad, encontrándose una variedad de usos que los Ministerios Públicos hacen del análisis criminal. Es en este punto donde la discusión, aún lejos de encontrarse saldada, se encuentra dando sus primeros pasos.

¿Qué es el análisis criminal?

En primer lugar, resulta necesario hacer algunas aclaraciones conceptuales que nos permitan entender con claridad a qué nos referimos cuando hablamos de análisis criminal. En este sentido, diremos que: "El análisis criminal se refiere al estudio de individuos, grupos, conductas, incidentes y hechos criminales o que pueden constituir delito, con el fin de identificar patrones, infractores, víctimas, tendencias y la estructura de oportunidades para la comisión de delitos, incluyendo factores que inciden en los problemas de inseguridad (objetiva y subjetiva)"[5].

Si bien existen debates varios sobre la definición de "análisis criminal" y sus distintas tipologías, a los fines prácticos partiremos de esta definición. En este sentido, existen interesantes discusiones sobre el alcance de la definición y sus implicancias prácticas a las que nos remitiremos en honor a la brevedad[6].

Frecuentemente, este tipo de tareas las encontramos en la órbita de las policías, para utilizarse como insumo para las tareas propias de prevención del delito. Ahora bien, el avance en la implementación de los sistemas acusatorios en la región, así como la identificación de la necesidad de que los fiscales sean parte de marcos más amplios de entendimiento de la criminalidad han llevado a los Ministerios Públicos a avanzar con la incorporación de este tipo de oficinas.

En ese sentido, los nuevos esquemas de persecución penal estratégica, inteligente y comunitaria se han incorporado al trabajo de los Ministerios Públicos. En lo que interesa para este artículo y siguiendo a Binder, llamaremos persecución penal estratégica a "la orientación que busca integrar el trabajo de los fiscales en el marco de una estrategia global de comprensión de una forma específica de criminalidad"[7].

Así, la transición hacia formatos de trabajo proactivos para la definición de políticas de persecución, con fiscales involucrados en la elaboración de casos estratégicos, necesita del fortalecimiento de aquellos insumos necesarios para el diseño de planes de persecución penal, incorporando prácticas hasta hoy ajenas a este tipo de organismos.

5 Tudela Poblete, P. (2015). Análisis criminal, proactividad y desarrollo de estrategias policiales basadas en la evidencia. *Revista Criminalidad*, 57 (1): 137-152.

6 Ver Pezzuchi, G. (2012). Análisis criminal, confusiones varias y experiencias en la provincia de Buenos Aires, Argentina. En *Buenas Prácticas para el Análisis Delictual en América Latina*, Santiago de Chile.

7 Binder, A. (2011). *Análisis político criminal. Bases metodológicas para una política criminal minimalista y democrática.* Buenos Aires: Astrea, p.272.

Ahora bien, la incorporación de esta perspectiva para el trabajo de los fiscales, necesariamente supone la superación de una discusión central respecto del rol que debe tener el Ministerio Público en cuanto al control de la criminalidad. Y es aquí donde nos encontramos frente a dos alternativas: ¿tendremos únicamente fiscales litigantes de casos que les son provistos por las policías o fiscales proactivos en la ejecución de tácticas y estrategias más complejas de incidencia en los diferentes entornos criminales identificados? La respuesta a esta pregunta se transforma en una primera decisión de organización institucional y marcará los pasos a seguir a la hora de su rediseño de cara a los desafíos que tiene esta materia en el siglo XXI.

Saldada esta primera cuestión, ¿qué usos se le dará al análisis criminal? Del relevamiento realizado no surgen pautas uniformes que respondan a la pregunta. Así, nos encontramos con un conjunto de casos donde los productos estarán dirigidos a la orientación de investigaciones en concreto y como material probatorio en casos individuales. En Guatemala *"(...) muchos de los informes que generan los analistas que conforman los diferentes departamentos de la dirección, son propuestos como medio de investigación y medio de prueba en el proceso penal (...)"* o el caso de Panamá cuando describen *"El análisis delictivo como instrumento de apoyo en la resolución de casos (...)"*. En una línea similar, en Brasil *"(...) a análise criminal pode ser compreendida, também, como método voltado à produção de evidências para fins de instrução de procedimentos investigativos e de processos judiciais. Mais que a produção de informações, a análise criminal, nessa perspectiva, volta-se à atividade probatória propriamente dita, demonstrando o embasamento de hipóteses acusatórias ou justificando medidas cautelares probatórias oupatrimoniais"*[8].

Por otro lado, están aquellas que se encuentran explorando el camino hacia el planeamiento estratégico de la persecución penal. Sobre este último supuesto, por ejemplo en el caso de Uruguay *"(...) El objetivo principal de la UAC es 'diseñar y dirigir un sistema de información y análisis que permita investigar las conductas delictivas que resulten fundamentalmente del accionar de organizaciones criminales, asociando casos y analizando los contextos, a efectos de producir conocimiento e inteligencia sobre la criminalidad con una perspectiva integral'"*. O bien, en el marco de la transformación de la Procuraduría General de México a la Fiscalía General, *"(...) se ha establecido que las UAC transitarán a las Unidades de Análisis Estratégico y de Contexto, las cuales tendrán entre sus objetivos: I. La identificación de patrones de actuación reiterada, sistemática o generalizada sobre ciertas estructuras o fenómenos criminales; II. La identificación de niveles y tipos de responsabilidad o de los partícipes de los hechos delictivos incluyendo servidores públicos; III. La identificación de niveles de responsabilidad de estructuras delincuenciales o paralelas al Estado; y IV. La identificación de aspectos multifactoriales y multidelictivos de los fenómenos criminales. (Ley Orgánica de la FGR, 2018)"*.

En este sentido, resulta necesario explorar cuáles son las expectativas institucionales respecto de este tipo de oficinas, es decir, cuál es su aporte al trabajo de los Ministerios Públicos. Se juegan, seguramente, los valores y objetivos institucionales, ya que esto tendrá impacto en términos presupuestarios, organizacionales y, sobre todo, en términos de resultados. Así se lo señala por ejemplo desde Honduras donde se identifica que: *"Los Ministerios Públicos de Latinoamérica han visto en el análisis criminal, una alternativa viable para contrarrestar fenómenos delictivos, que bajo la metodología (si se puede llamar de esa manera) de caso a caso, ha tenido a la fecha infructuosos resultados"*.

8 Es importante destacar que en estos casos no se descarta la mirada amplia sobre el fenómeno criminal.

¿Por qué producir conocimiento a partir del análisis criminal?

Veamos esto a partir de un ejemplo de criminalidad, en principio común o urbana, y la respuesta que comúnmente se le da a estos casos. ¿Está siendo eficaz un organismo que resuelve permanentemente casos menores de criminalidad burda a partir de la detención de sus autores, aún en cantidad, pero sin impacto en esa realidad? ¿Cuántos casos por robo de celulares se inician, en cuántos de identificó al autor y cuántos permanecieron abiertos a la búsqueda de éstos? ¿Cuántos recursos institucionales se invirtieron en el trámite de esos casos y qué resultados se obtuvieron? ¿Cuántos celulares fueron recuperados y devueltos a las víctimas? ¿Qué incidencia tuvo en la violencia de los robos o en su disminución?

Seguramente, un simple estudio que responda estos interrogantes nos daría respuestas que en cualquier otra materia serían alarmantes. Ahora bien, en el caso de la persecución penal pareciera que descansamos sobre la idea misma de que nada se puede hacer frente al delito, como si se tratara de una realidad natural e inmodificable y frente a la cual debemos ir siempre detrás de los problemas y no anticiparse y brindarles algún tipo de solución.

Aun más, imaginemos que analizamos un conjunto de estos casos y a partir de la identificación de patrones comunes logramos dar con un autor o un grupo de autores que se dedican al robo de celulares en una zona particular y logramos su detención y enjuiciamiento. ¿Habremos resuelto el problema del robo de celulares? Esta pregunta encierra otro tipo de interrogante que, como mencioné anteriormente, necesariamente deben hacerse los decisores en materia de política criminal: ¿cuál es el rol propio de la persecución penal en el abordaje de los problemas de criminalidad?

Muchas veces, en forma simplista, se pretende correr el eje de la discusión sosteniendo que no se trata de un problema de los fiscales sino de las policías en sus tareas de prevención. Esto presenta una serie de inconvenientes: en primer lugar, desconoce los problemas en términos de gestión de la conflictividad que se generan por la falta de coordinación entre las dos agencias; por otro lado, reduce el problema criminal a la gestión policial de la calle; y en último término, fortalece una mirada ingenua sobre la criminalidad.

En este sentido, en Colombia se lleva adelante un esquema de gestión interesante en cuanto al formato de intercambio de productos entre el Ministerio Público y la Policía Nacional, el cual mejora las condiciones para la definición de estrategias de intervención. Así, "*Los procesos de trabajo entre Unidades de Análisis Criminal, tanto de la misma entidad como con otras como la Policía Nacional se realizan mediante articulación efectiva en trabajos de análisis conjuntos, cruzando y compartiendo información, la cual se socializa en mesas de trabajo de manera mensual para llevar a cabo la aplicación de políticas de trabajo y/o política criminal, en especial presentada en los consejos de seguridad territoriales en los que se decide desarrollar intervenciones integrales interinstitucionales en pro de la seguridad ciudadana y la reducción de los delitos*".

Como explica Binder: "(…) gran parte de lo que hoy se decidió que constituyan formas de criminalidad tienen, en realidad, una estructura de mercado, en particular en las zonas urbanas y, paradójicamente, la política criminal no utiliza este dato para actuar, atrapada como se encuentra en la lógica del caso que la conduce inexorablemente a la ineficacia."[9]

En este supuesto, resulta claro que el mercado ilegal tiene la resiliencia suficiente como para aceptar que algunos de sus "productores" –los ladrones de celulares– sean sacados del

9 Binder, A. (2011). *Análisis político criminal. Bases metodológicas para una política criminal minimalista y democrática.* Buenos Aires: Astrea, p.269.

circuito delictivo por un tiempo, mientras el mercado se sostiene sobre una demanda constante, espacios de venta informal sin control ni regulaciones, etc.

Frente a esto, bien cabría preguntarse si en términos de eficacia en el control de la criminalidad y eficiencia en el uso de los recursos públicos, resulta acertada la persecución penal clásica de este tipo de delitos de carácter masivo y urbano –caso a caso-, o bien se deben articular las acciones correspondientes a una estrategia que busque tener impacto en alguno de los segmentos del mercado con incidencia en la reducción de los robos. Para ello, será menester profesionalizar prácticas que integren la información criminal dispersa en pos de establecer estrategias de persecución penal acordes a este tipo de fenómenos.

La incorporación de este formato de análisis permitiría eventualmente que el Ministerio Público tenga un conocimiento adecuado del mercado a intervenir -sin la necesidad de cumplir con los formatos de estudios de carácter académicos aunque tranquilamente apoyado sobre los que se encuentren vigentes-, tomando nota de toda la cadena de valor de éste y previendo cuáles son sus segmentos sensibles a la intervención estatal con cualquiera de sus herramientas y, en particular, a la persecución penal. En esta línea se afirma el Ministerio Público de Argentina, cuando se sostiene que: *"(...) trabajar planificadamente significa poder identificar un fenómeno criminal, describir y desagregar cada uno de los eslabones que lo componen y, una vez hecho esto, sentarse en forma conjunta con los actores relevantes dentro del Ministerio Público Fiscal y de otras agencias para planificar la forma de intervenirlo. Y a partir de ahí, monitorear los resultados"*.

Este ejemplo es fácilmente trasladable a cualquier otro tipo de mercado criminal[10], importando aquí lo que tiene que ver con la perspectiva que se le da a toda la información que llega a conocimiento del Ministerio Público. No es lo mismo recibir una denuncia por un robo de un celular y darle perspectiva de caso, que incluirlo dentro de un esquema más amplio de análisis, a través del cual se interiorice sobre la relación que ese caso tiene con otros de las mismas características y, a partir de ello, orientar un esquema de persecución penal acorde a objetivos institucionales de control de la criminalidad. Así, hablaremos de perspectiva político criminal cuando le demos a ese caso este enfoque orientado al planeamiento estratégico de la persecución penal.

Esto resulta aplicable también a otros fenómenos criminales donde no necesariamente tenemos conformado un mercado ilegal, como pueden ser todas aquellas formas de violencia contra la mujer, pero sobre los cuales podemos analizar sus regularidades -patrones de violencia machista- para intentar tener incidencia en su reducción, a partir de la identificación de sus características y particularidades y el desarrollo de estrategias diferenciales.

Los "clientes" de las unidades de análisis

Por otro lado, dependiendo de a quién está dirigido el producto analítico, este podrá tener distintos alcances. En este sentido, la producción de información para los diferentes niveles de toma de decisión requiere de habilidades y necesidades particulares y esto tendrá consecuencias en la orientación que se dé a la recolección, análisis y difusión de la información. El Ministerio Público de Chile ha desarrollado procesos de trabajo que vinculan a

10 Para un análisis sobre la complejidad de los mercados ilegales ver por ejemplo: Carrión, F. (2017). Mercados ilegales, nueva arquitectura institucional y su expresión territorial. En Zepeda, B., Carrión, F. y Enríquez, F., *El sistema fronterizo global en América Latina: un estado del arte*. Quito: Editorial FLACSO, IDRC. Además se puede ver: Pérez, B. y Avila, A. (2011). *Mercados de criminalidad en Bogotá*. Taller de Edición Rocca, Corporación Nuevo Arco Iris.

las diferentes instancias de decisión en la institución, impulsando productos distintos de acuerdo al nivel en el que se decide. A través de su Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos ha desarrollado distintas instancias de decisión donde *"El Fiscal Nacional anualmente determina qué delitos serán 'calificados' para SACFI, es decir, cuáles se incluirán dentro del catálogo de los delitos contra la propiedad y de mayor connotación social respecto de los cuales los Sistemas Regionales podrán priorizar la persecución. Posteriormente, y también una vez al año, cada Sistema Regional realizará o actualizará un Diagnóstico de Criminalidad Regional, que busca identificar qué delitos calificados por el fiscal nacional serán priorizados en las distintas regiones del país, según su realidad local, y respecto de los cuales podrá declarar los focos investigativos. Una vez declarados los delitos competencia de SACFI en la región, el equipo de analistas se centra en la detección un problema delictual o fenómeno criminal, para lo que pueden utilizar y catalizar toda la información que obtenga de las diversas fuentes que lleguen a su conocimiento. Detectado un problema delictual o fenómeno criminal, los Analistas, liderados por su fiscal jefe de focos, darán comienzo al trabajo de análisis, que permitirá realizar los cruces necesarios para identificar una estructura de criminalidad reconocible. Los hallazgos de los analistas que puedan dar origen a un foco, deberán presentarse al fiscal jefe de focos a través del Reporte de Análisis de Propuesta de Foco, el que servirá de base para la propuesta de declaración del foco al fiscal regional"*.

Así, un producto de análisis dirigido a las máximas autoridades de la institución –fiscales generales, procuradores- deberá asumir características más generales que les permitan tomar decisiones vinculadas a la distribución de recursos en función de las problemáticas criminales identificadas. Mientras que un fiscal podrá valerse de productos que identifiquen patrones o *modus operandi* que les permitan tomar determinadas decisiones de investigación, orientando la persecución penal de los casos al fenómeno criminal.

Gestión de información

Otra de las discusiones de relevancia respecto de los procesos de trabajo incorporados a los Ministerios Públicos tiene que ver con la gestión de la información propia de la institución. En ese sentido, los debates sobre la propiedad de la información deben llevarse a cabo en profundidad, pues el saldo de ellos será de vital importancia para la generación de productos de análisis criminal y su utilización. Resulta de suma importancia poder utilizar toda aquella información que surge de los casos y que se encuentra dispersa en cada fiscalía para poder identificar patrones comunes, modalidades delictivas, zonas calientes, redes y organizaciones criminales. Así lo entienden en Guatemala al afirmar que: *"Es importante para la función que realizan las dependencias encargadas de análisis criminal que la información que recopilan las diferentes fiscalías que conforman el Ministerio Público y la información de campo que recaban los investigadores, debe estar centralizada en una sola dependencia, en el caso de Guatemala en la Dirección de Análisis Criminal"*.

Esto tiene implicancias en varios aspectos, por ejemplo, en el tipo de información que se encuentra disponible para toda la institución, aquella que quedará reservada al fiscal del caso, la delimitación de niveles de acceso a la información al interior de las oficinas, entre otras cuestiones. Y aquí cobrará especial relevancia el sistema informático con el que se gestionen los datos que se generan en los casos, si será destinado únicamente a la evolución procesal de éstos o bien estará proyectado a la acumulación de información criminal relevante para la identificación de fenómenos criminales.

A su vez, el alcance de la recolección de la información tendrá sus características particulares

dependiendo del tipo de oficina y sus funciones, lo cual redundará en el tipo de fuente a la que se acude para el análisis. Así el caso de Colombia, donde "*Se utilizan cinco clases de fuentes de información, la primera y la más importante es la fuente humana o informante; la segunda es línea telefónica; la tercera es la observación directa es decir lo que el servidor de la Policía Judicial puede realizar en su labor cotidiana; la cuarta son los anónimos o documentos que llegan a la entidad y la quinta son los medios abiertos es decir todo aquello que recibimos a través de medios de comunicación*".

Por otro lado, también son saludables aquellas iniciativas tendientes a lograr desarrollos de herramientas informáticas de análisis propias –sobre todo en contextos presupuestarios ajustados-, como el caso de Costa Rica donde "*(...) una de las primeras herramientas desarrolladas con esfuerzos propios se logró en asocio con la Universidad Nacional de Costa Rica construir una base de datos en MySQL Sistema de Apoyo al Análisis Criminal (SAAC) en la que se concentraba la información. Esta herramienta resultó un avance tecnológico importante para el análisis criminal en el país, pues permitió elaborar más y mejores análisis de fenómenos criminales, no solo elevando la calidad de la información sino acortando significativamente los tiempos de elaboración de los informes, permitiendo así a los responsables de la dirección de las diferentes oficinas del OIJ tomar decisiones operativas y estratégicas más oportunas y eficaces*".

La conformación de los equipos

Otro de los aspectos importantes que involucran al funcionamiento de este tipo de oficinas se relaciona con el tipo de profesionales que necesitan hoy los Ministerios Públicos. En este aspecto, debemos preguntarnos si alcanza con abogados formados en derecho penal para llevar adelante todo el proceso vinculado con el ciclo de la información. Resulta evidente que, en principio, la incorporación de otras disciplinas a los equipos de trabajo debería potenciar las capacidades vinculadas con la gestión, análisis y difusión de los productos de análisis criminal. Ahora bien, es necesario también remarcar que a las ventajas que supone la articulación de saberes ajenos al derecho, también se presentan dificultades sobre las cuales hay que prestar atención. Así, algunos problemas que se pueden enumerar radican en el desconocimiento inicial que tienen profesionales de otras disciplinas respecto de las funciones del Ministerio Público, lo que puede redundar en trabajos que exceden a las necesidades de la persecución penal, muchas veces traducidos a documentos de carácter académico que no tienen una aplicación a la acción concreta. Asimismo, el diálogo entre los analistas con origen en disciplinas distintas es dificultoso, al manejar lenguajes y metodologías propios. Sin embargo, se trata de cuestiones que en la práctica cotidiana y con una buena dirección y coordinación, son superadas. Y así lo ven por ejemplo en la oficina de Guatemala que se encuentra "*conformada por un equipo de trabajo multidisciplinario, confiable, innovador, eficiente y eficaz, que proponga políticas públicas y de persecución penal para reducir la impunidad en beneficio de los guatemaltecos*" o bien en Panamá donde "*Un punto de importancia dentro la Unidad de Análisis Delictivo es el intercambio de la información y la creación de equipos interdisciplinarios que son cruciales para su resolución y en la obtención de resultados positivos. La Unidad de Análisis Delictivo (UAD), está integrada por un equipo interdisciplinario con el propósito de incorporar en el análisis delictivo una amplia gama de conocimientos teórico-prácticos que puedan abarcar una infinidad de enfoques con características de alta complejidad, creatividad, iniciativas e innovación*".

La mirada que aportan otras disciplinas facilita la incorporación de distintos enfoques a lo largo de todo el ciclo de la información, desde su recolección con sus métodos, pasando por el análisis y las formas de visualizar y presentar la

información. Entonces, resulta saludable incorporar profesionales del mundo de las ciencias sociales así como expertos en sistemas informáticos, entre otras tantas. En este sentido, también en Argentina "*la DAC tiene una integración donde se convocó a profesiones diferentes a la abogacía lo que también implicó un cambio cultural sobre la concepción que se tiene sobre el personal que debe trabajar dentro de los Ministerio Públicos. Así, profesionales de sociología, ciencias políticas, ingenieros en sistemas, seguridad ciudadana etc., y abogados generan la integración de un equipo interdisciplinario con el objetivo que cada una de esas profesiones aporten al análisis criminal y a la planificación sus saberes, enmarcados en el contexto jurídico-legal del Ministerio Público Fiscal brindado por el titular de la dirección*".

Conclusión

En este breve artículo abordé solo algunas de las cuestiones que resultan constitutivas de estas unidades, pero que considero relevantes en esta instancia. Los intercambios de experiencias, donde se puedan vislumbrar casos exitosos para trasladar a otros escenarios, son de vital importancia para el avance de estos formatos de trabajo que pretenden trascender la mirada individual de los casos y enfocar el rumbo hacia articulaciones más complejas de gestión de la conflictividad y, en particular, para el diseño de políticas de persecución penal.

El análisis criminal aplicado a la faz estratégica se encuentra luchando por encontrar su lugar en la agenda de los decisores, siendo una situación que se verifica tanto en América Latina, donde aún es incipiente su camino, como en el resto del mundo, donde existen desarrollos teóricos más avanzados, aunque su implementación presenta aún muchas deudas[11].

Los constantes e innovadores cambios que presentan los entornos criminales requieren de desarrollos teóricos y luego prácticas al interior de las instituciones encargadas de aplicar la ley que estén a la altura de las problemáticas. Resta convencer de su utilidad y superar las miradas coyunturales que poco impacto tienen en la reducción de la violencia asociada a la criminalidad[12].

La incorporación del análisis criminal como una herramienta de resolución de casos, ya sea brindando hipótesis de investigación como integrando plexos probatorios -finalmente apuntando al objetivo final de detener personas o grupos de personas en casos concretos- resultan claramente superadoras del clásico trámite de expedientes -propio del sistema inquisitivo-, pero dejan por fuera la mirada respecto del fenómeno criminal y el impacto que esas investigaciones tienen en él. Con ello no pretendo desechar estas herramientas para el trabajo en casos complejos, ya que resulta evidente su utilidad para mejorar la performance de los Ministerios Públicos, pero si a ello no se le incorpora la visión estratégica, mantendremos un formato de persecución penal basado únicamente en casos y personas[13], muchas veces deteniendo a eslabones débiles y fungibles del fenómeno, sin impacto en la criminalidad y, en ocasiones, generando mayores problemas al sistema en su conjunto, por ejemplo, al profundizar la problemática de la superpoblación carcelaria o al irrumpir en mercados ilegales de alta rentabilidad sin un norte de reducción de la violencia asociada a ellos.

11 Ver Ratcliffe, J. H. (2009). *Strategic Thinking in Criminal Intelligence*. Federation Press, 2º edición.

12 En este sentido por ej. Glazer, E. (1999). Thinking strategically: how federal prosecutors can reduce violent crime. *Fordham Urban Law Journal* 26.

13 Binder, A. (2009). El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para unadiscusión conceptual. En Kessler, G. (comp.), *Seguridad y ciudadanía. Nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras*. Editorial Edhasa, 1º Edición.

Diego García Yomha

Fiscal a cargo de la Dirección de Análisis Criminal y Planificación de la Persecución Penal del Ministerio Público Fiscal de la Nación, República Argentina

Agenda de trabajo para el análisis criminal en América Latina

A partir de estas breves líneas quiero dejar planteado cuáles serían los seis objetivos para el análisis criminal en los Ministerio Públicos de la región.

Primer objetivo: *transmitir y compartir las experiencias de análisis criminal en los Ministerios Públicos Fiscales al resto de los Ministerios Públicos de la región.*

Si tuviéramos que elegir un denominador común presente en los países de América Latina, es el efecto dominó de la implementación de cambios en el sistema de justicia. Digo esto porque si uno observa los procesos de reforma en la región -y en esto organismos como el CEJA y referentes de reforma han tenido un rol relevante- en mayor o menor tiempo casi todos los países -respetando los procesos políticos- han sentado la reforma del sistema judicial bajo los mismos principios rectores de un sistema adversarial.

Además, esos procesos de cambios que se han generado fueron acompañados con encuentros celebrados por instituciones afines, como por ejemplo la AIAMP (Asociación Iberoamericana de Ministerio Públicos) y la REMP (Reunión Especializada de Ministerios Públicos del MERCOSUR), que han sido espacios adecuados para mostrar cambios y resultados.

En función de esto, sería un objetivo importante replicar esas experiencias que demostraron una política institucional sostenida con relación a la difusión de las experiencias de análisis criminal.

Segundo objetivo: *invitar a los Ministerio Públicos Fiscales que no han implementado las oficinas de análisis criminal*[1]*, a conocer las experiencias y evaluar la posibilidad de implementarlas.*

En este aspecto, estoy convencido de que los procesos de trabajo que se llevan adelante a través del análisis criminal y la persecución penal estratégica serán un cambio cualitativo no sólo en la forma de llevar adelante

1 A mi modo de ver esas oficinas deben tener también la parte correspondiente de la planificación de la persecución penal estratégica.

las investigaciones penales sino también en la forma de abordar fenómenos criminales que hoy son perseguidos en forma fragmentada de casos puntuales.

Tercer objetivo: *establecer la identificación de los fenómenos criminales existentes en cada país.*

Una de las cuestiones que hemos advertido es que fenómenos criminales que se comenten en un determinado país suelen se replicados en otros. De esta manera, uno de los objetivos que debe comenzar a trabajarse es que cada una de las oficinas de análisis criminal identifiquen los fenómenos criminales que se presentan dentro del país, como los cometidos a nivel de fronterizo, para proceder a compartirlos a nivel regional.

Cuarto objetivo: *establecer sistemas de alerta temprana ante la aparición de nuevos fenómenos criminales o su mutación.*

La multiplicidad de casos que se presentan a diario puede estar demostrando el desarrollo de un nuevo fenómeno criminal pero que el sistema judicial lo procesa como casos aislados y no lo advierte de esa manera. De esta forma, compartir la información de este tipo de alertas permitirá tener una visión estratégica anticipada que posicionará a los Ministerio Públicos Fiscales en forma diferente a ese tipo de casos o generar las alertas internas necesarias.

Quinto Objetivo: *fortalecer la capacitación específica para el análisis criminal en los Ministerios Públicos Fiscales.*

Uno de los desafíos que presentan estos nuevos procesos de trabajo, es la ausencia de una capacitación que esté pensada exclusivamente para su aplicación en el Ministerio Público Fiscal. Creo que este aspecto representa uno de los mayores objetivos junto con la necesidad de una construcción teórica de este nuevo saber direccionado al trabajo fiscal.

Sexto Objetivo: *fortalecer el desarrollo de herramientas informáticas para análisis criminal.*

Esto que parece menor, es un punto muy importante en la tarea diaria de los analistas ya que debe concentrar su trabajo en el análisis de la información que observa, tarea que se ve limitada y afectada en el tiempo cuando no se cuentan con los sistemas adecuados de procesamiento de información y se termina haciendo en forma manual cuestiones que hoy en día muchos sistemas lo hacen de manera automática.

Conclusión

El análisis criminal en los Ministerios Públicos Fiscales es un proceso de trabajo novedoso que en los diversos países se encuentran en diferentes etapas y muchos de ellos carecen de este tipo de oficinas. Pensar en una agenda de trabajo para América Latina, a mi modo de ver, debe tener como objetivo inicial la difusión, fortalecimiento e instalación de estas oficinas en la región. Proyectar objetivos mayores sin que estos procesos se encuentren consolidados puede llegar a generar una inadecuada implementación regional. Sobre todo, si tenemos en cuenta que estamos frente a fenómenos criminales transnacionales.

Por otro lado, un segundo eje de objetivos tiene relación con la actividad propia de aquellos Ministerios Públicos Fiscales que cuentan con estas oficinas, a los efectos de sentar las bases necesarias para comenzar a intercambiar información no de casos concretos –que los sistemas internacionales tienen previstos otros mecanismos– sino de fenómenos criminales

(ya sea en sistema de alertas o de identificación de los mismos) propios de las oficinas de análisis criminal.

El contexto en el cual se ha comenzado a desarrollar de manera incipiente este tipo de actividades es a través de la **Red Latinoamericana de Análisis Criminal**[2], que es una iniciativa de los Ministerios Públicos latinoamericanos que pretende potenciar el rol de las unidades o direcciones de análisis criminal de los países, para promover la persecución penal estratégica e inteligente de delitos complejos y comunes, superando la visión del caso a caso.

En la actualidad la Red se encuentra compuesta por las Direcciones de Análisis Criminal de los Ministerios Públicos de Argentina, Brasil, Chile, Bolivia, Colombia, Guatemala, Honduras, Panamá, Costa Rica, México, Uruguay. Sin embargo, el proceso de trabajo a nivel regional recién comienza a desarrollarse y está en sus inicios. El fortalecimiento de este proceso sin dudas permitirá que al interior de cada país estas oficinas tengan mayor relevancia hacia un nuevo paradigma de trabajo.

2 Ver http://w1.cejamericas.org/en/red-latinoamericana-de-analisis-criminal#acta-constitutiva

Andrew Warshawer

Jefe de la Unidad de Estrategias Penales de la Fiscalía del Condado de Nueva York.

La persecución penal inteligente y la Unidad de Estrategias Penales: el modelo de Nueva York

La persecución penal inteligente como filosofía[1]

Una estrategia efectiva de seguridad pública comienza con una comprensión clara de (i) la naturaleza de la actividad delictual que afecta nuestras comunidades, desde crímenes violentos a temas que impactan la calidad de vida; (ii) los individuos que cometen estos crímenes; y (iii) las causas que impulsan a los individuos a cometer los crímenes. En mayo de 2010, el fiscal Cyrus R. Vance Jr. creó la Unidad de Estrategias Penales (UEP) para desarrollar e implementar un modelo de Procesamiento Impulsado por Inteligencia (PII). PII focaliza los recursos colectivos de la fiscalía en metas estratégicas: reducir el crimen, especialmente el crimen violento, y limitar procesamientos y encarcelamiento de una manera que sea consistente con la seguridad pública. El PII alcanza estas metas a través de la colección, sistematización y análisis de información relacionada con las prioridades estratégicas de seguridad pública. Esto permite que la UEP pueda compartir información que conduce a acciones de una manera rápida y efectiva con socios policiales y comunitarios, facilitando la colaboración cercana y haciendo que nuestra comunidad sea un lugar seguro para vivir y trabajar.

PII comienza con cambiar el enfoque de una fiscalía para que deje de reaccionar a las detenciones y los casos presentados por la policía y dirija sus recursos a la identificación de temas de crimen y seguridad pública para cada barrio. Este cambio requiere y ayuda a crear una relación de trabajo más cercana y colaborativa con agencias policiales y las comunidades que sirven. Para identificar prioridades de seguridad pública, el fiscal deberá trabajar con la agencia policial y líderes de la comunidad, quienes pueden ofrecer información útil. El primer paso de la adopción de PII es entonces sostener reuniones constantes con los socios policiales y comunitarios para identificar estrategias de seguridad pública. Estas colaboraciones forman el núcleo de una estrategia impulsada por inteligencia.

El proceso de adoptar una filosofía impulsada por inteligencia no se detiene en la creación de sociedades y la identificación de tendencias penales. Requiere un análisis minucioso de lo que está causando estas tendencias. Inicialmente,

1 Traducción a cargo de Kate Goldman.

el valor más alto de una estrategia PII es el trabajar con la policía y la comunidad para entender quién específicamente causa el crimen violento o impacta la seguridad pública negativamente. No siempre se trata de los individuos detenidos para los casos más serios, o los que sean investigados más fácilmente por la policía. Sin embargo, en una oficina cuyo trabajo se basa en la inteligencia, los individuos que impulsan el crimen deberían ser el enfoque de una cantidad importante de recursos debido a quiénes son y su impacto en la comunidad. PII lleva al fiscal a mirar la totalidad del impacto de una persona en la toma de decisiones, y no debe limitarse a los hechos de un caso actual en particular.

Por ejemplo, Alfonse Capone, un violento jefe de la mafia de Chicago, fue a la cárcel por evasión de impuestos; no por los asesinatos o ataques que llevó a cabo. Este es un excelente ejemplo de PII en acción. Demuestra el uso proactivo de inteligencia sobre un individuo que impulsaba el crimen, al informar cómo enfocar mejor los recursos fiscales y sobre cómo tomar decisiones sobre un caso basado en elementos que van más allá del mismo caso.

La meta, entonces, es que el fiscal sepa quiénes son los Al Capone en su comunidad y que reaccione a esos impulsores de crimen. Alcanzar esta meta requiere de sociedades, recoger y manejar datos de una forma disciplinada, y pronta comunicación con socios policiales.

Un importante corolario respecto de enfocarse en la identificación de los individuos que impulsan el crimen en una comunidad es que, al enfocar recursos en este proceso, la fiscalía también puede descubrir quién no está impulsando el crimen. Esta información tiene el potencial de transformar cómo los fiscales dirigen los recursos, enfocándose en los acusados más problemáticos. Por ende, puede cambiar la forma en cómo acusados que no son prioritarios serán tratados, creando más confianza en la decisión al tratarlos de una forma menos dura, o de una forma más terapéutica. Tomadas juntas, estas prácticas tienen un impacto duradero sobre la relación entre la policía y las comunidades en las cuales el crimen prevalece. En lugar de enfocarse en vigilar un área agresivamente –y todos los que viven allí–, se enfoca en los individuos que están impulsando el crimen. En nuestra experiencia, se trata de una fracción pequeña en cualquier comunidad.

Muchos factores impactan en la capacidad de los fiscales de disminuir el crimen y aumentar la seguridad pública y la justicia en sus jurisdicciones. Un factor importante es la disponibilidad de recursos. En muchos casos, mientras más recursos y personal se disponga en una oficina, más flexibilidad tendrá para asignar fiscales más allá de su rol fundamental de imputar, procesar y llevar a juicio a los acusados. Sin embargo, una filosofía de PII puede ayudar a todas las oficinas, sean urbanas, suburbanas o rurales, a cumplir con su misión central sin exigir recursos de una manera que no sea realista. El acercamiento de PII permite que los casos sean mejor informados al focalizar los recursos limitados sobre los individuos más responsables de impulsar el crimen. También crea un rol institucional para el fiscal como guardián de la seguridad pública y la justicia. Muchas veces, al ver tendencias a lo largo del tiempo, su carga de trabajo y múltiples agencias policiales, el fiscal está mejor posicionado para tomar una perspectiva de la seguridad pública basada en el sistema globalmente. Sin embargo, históricamente no se ha visto esto como algo central en la misión. Por su parte, el PII establece ese rol como la estrella norte del fiscal.

Una de las estrategias que los fiscales han utilizado para implementar el PII es la creación de Unidades de Estrategias Penales que crean sociedades, quienes juntan y analizan la inteligencia y diseminan la información útil requerida para cumplir con estas metas. Estas unidades van desde personal de tiempo parcial

o no-legal a unidades robustas con varios abogados, pero donde todos pueden cumplir el mismo rol crítico.

La estructura de las Unidades de Estrategias Penales

La Unidad de Estrategias Penales (UEP) es la entidad en la fiscalía que debe implementar PII. Idealmente, cada UEP tiene por lo menos un abogado experimentado y un analista, y se vuelvan al enfoque de las actividades y relaciones que son críticas para la implementación de PII. La misma existencia de un centro de gravedad en la fiscalía para la colaboración duradera con la policía y la comunidad, y un repositorio central de inteligencia basado en diversos casos y otras fuentes, tiene mucho valor en sí mismo.

Con la instalación de una UEP, las agencias de policía locales y otras agencias tienen un socio con el cual pueden trabajar, haya o no un arresto o investigación en desarrollo. Además, la comunidad tiene un lugar para compartir sus preocupaciones y los abogados de la fiscalía tienen un repositorio de información sobre sus casos lo que puede ayudar a guiar la toma de decisiones. La UEP provee ese centro de gravedad y el repositorio de inteligencia. Además, mientras siga existiendo y evolucionando, la UEP naturalmente encuentra nuevos socios y fuentes de información, y preserva el conocimiento institucional de una manera más sistemática que de otra forma se perdería al final del caso. A lo largo del tiempo, la mera existencia de la UEP formaliza el flujo regular de información entre fiscales y policías independientemente de lo que su trabajo con el caso indica. Esto crea oportunidades valiosas de comunicar sobre prioridades y permite que las agencias se entiendan de una manera mucho más profunda que un modelo normal de procesamiento que es más transaccional y reactivo.

La estructura y dotación de la UEP de una fiscalía depende de sus necesidades, recursos, la naturaleza y organización de los temas de seguridad pública. Sin embargo, es importante tener un compromiso, por lo menos parcial, de personal legal y analítico, entre ellos un abogado experimentado que puede hablar creíblemente con personal interno y con la policía. Más allá de aquello, es importante estructurar la unidad para que su personal se dedique a mantener relaciones estratégicas que pueden impactar en la seguridad pública. Para Manhattan, esto ha implicado dividir la ciudad en cinco zonas geográficas y asignar un abogado a cada zona. Este modelo ha provisto un punto de contacto consistente y sabio dentro de la fiscalía para la policía y otras personas interesadas en la seguridad en el barrio que ese abogado cubre.

Como un breve estudio de un caso, el problema de seguridad pública más importante en Manhattan, en 2010, fue la violencia de armas entre grupos de jóvenes, mayormente alrededor de pandillas en viviendas sociales. En ese momento, la UEP entró a trabajar con la policía y la comunidad para identificar dónde había problemas de pandillas y luego quién estaba impulsando crímenes que involucraban armas. A través de varias reuniones y estudios, esa colaboración identificó un grupo relativamente pequeño de jóvenes involucrados en una enorme cantidad de crímenes violentos como agresores y víctimas. Una vez que identificaron a los individuos, la UEP trabajó con sus socios para aprender y preservar la información sobre estos impulsores del crimen, sus socios y sus rivales. Premunida con este conocimiento, la fiscalía entera pudo tomar acción decisiva cuando un acusado que impulsaba el crimen era detenido en lugar de esperar de una manera reactiva para ver a quién la policía detenía. Cuando un miembro de las pandillas que impulsaba los hechos delictivos era detenido, la UEP comunicaba toda la información que la policía y nuestra oficina tenía al abogado asignado para que pudiera

tomar decisiones con el contexto completo. Comparado con los resultados que habríamos obtenido si el fiscal solamente tenía la información que manejaba el oficial responsable por la detención, los resultados alcanzados fueron mucho más adecuados para acusados prioritarios.

La estructura precisa de la UEP puede variar de oficina en oficina dependiendo de los desafíos enfrentados. Por ejemplo, algunos fiscales trabajan con varias agencias policíacas de una sola región geográfica. En ese tipo de jurisdicción, la UEP tendría que tener una estructura que pueda mantener esas sociedades y coordinar el flujo de información. Otras podrían requerir organización por tipo de crimen, o enfocarse en una pequeña zona geográfica que presenta desafíos. En cualquier caso, el primer trabajo de una Unidad de Estrategias Penales para la implementación de Procesamiento Impulsada por la Inteligencia es crear sociedades de colaboración con la policía y la comunidad para identificar tendencias criminales, individuos que impulsan el crimen y fuerzas. La estructura debería reflejar la tarea principal y seguir de forma lógica la colección, análisis y diseminación de información oportuna y accionable a las personas que toman decisiones.

La Unidad de Estrategias Penales: la colección de información y su análisis

Una vez que la UEP ha creado sus sociedades iniciales y ha identificado tendencias criminales importantes en términos estratégicos junto con el grupo inicial de personas que podrían impulsar el crimen, el enfoque es la información y la inteligencia. En lugar de simplemente concluir que una zona, por ejemplo, presenta mucha actividad delictual violenta, la UEP busca identificar quién específicamente es la causa, quién está siendo victimizado, cuándo, dónde, a través de cuáles mecanismos y con cuáles asociados. Muchas veces no es un misterio ni para la policía ni para la comunidad, pero tradicionalmente, hasta que haya una detención o una investigación, la fiscalía no está involucrada en la búsqueda proactiva de esta información. La UEP hace precisamente aquello, tratando de preservar información sobre eventos e individuos, aunque no haya habido una detención. Esto permite que el fiscal reaccione de la manera más efectiva si la policía llega a detener a alguien e impulsa trabajo proactivo enfocado en la resolución del tema de seguridad pública.

¿Cuáles son los eventos y las personas que la UEP examina cuando junta, analiza y disemina información a las personas que toman decisiones? Esto varía basado en el tema que enfrenta la jurisdicción, pero como mínimo incluiría un cronograma de todos los importantes incidentes violentos en un área relevante, haya o no un arresto, sospechoso identificado o incluso una víctima conocida. En Manhattan, el cronograma de la UEP incluye cada incidente en el cual alguien dispara un arma, en qué barrio ocurrió, si alguien recibió el balazo y si alguien fue detenido.

Este tipo de cronograma provee una plataforma de lanzamiento de la investigación, el análisis y la colaboración. Saber cuándo y dónde la violencia ha ocurrido permite el análisis de tendencias en violencia y permite que la policía identifique los lugares, horas y personas alrededor de los cuales se concentra. En algunos casos, las personas involucradas con la violencia serán identificadas de inmediato, y en otros podrían ser desconocidos inicialmente, o conocidos en parte. Es importante capturar todo esto también, sea el apodo de un sospechoso o un testigo, el número de patente de un vehículo que se aleja de la escena del crimen o los nombres de personas que se arrancan de un tiroteo. A medida que pasa el tiempo, más investigación podría demostrar la importancia de estos datos para un sólo evento. Además, a la medida en que pase el

tiempo y se expanda el cronograma, individuos serán identificados en múltiples eventos bajo investigación por distintos departamentos o agencias. Éstos se vuelven personas, lugares y eventos que ameritan atención, y la UEP se reunirá con sus socios regularmente para comunicar sobre ello.

Mantener y actualizar estos cronogramas junto con la policía y la comunidad también ayuda con el proceso necesario de investigación constante de personas sospechosas de impulsar el crimen. Mientras más frecuentemente observamos los factores que demuestran participación en incidentes violentos, más creíble se vuelve la inclusión del sospechoso como impulsor de crimen, y también los métodos y fuentes utilizados para identificarlos. En cambio, si las personas que son identificadas como posibles impulsores de crimen nunca emergen en conexión con crímenes, se justifica la revisión del grupo de sospechosos y el proceso utilizado para crearlo.

De forma más amplia, a la medida en que la fiscalía comienza a juntar información sobre tendencias y enfocarse en seguridad pública en general, reconocerá lagunas en sus datos y los datos de sus socios. Por ejemplo, al tratar de reconciliar los datos sobre crimen con los datos de casos que están siendo procesados, siempre habrá discrepancias. Siempre habrá información que falta. Si no fuera por la colaboración, estas lagunas nunca se llenarían; de hecho, nunca serían identificadas. Colaborar sobre estos temas ayuda a todas las agencias involucradas a entender lo que sus datos muestran o no muestran, dónde podría capturar información mejor, y cómo sus datos interactúan con los datos de sus socios. En nuestra experiencia, la policía estaba muy consciente de cómo informes criminales se convierten en arrestos, pero no entendían muy claramente qué pasaba con esos arrestos una vez que fueron a la corte. Nuestros fiscales tuvieron el problema opuesto. Trabajar juntos nos ha ayudado a entender los temas que enfrentamos desde el informe inicial en la calle hasta la vida de un procesamiento e incluso hasta el final de la sentencia de un acusado, su regreso a la comunidad y su éxito o falta de éxito.

La identificación de acusados y casos prioritarios

Si la identificación de individuos quienes impulsan el crimen forma parte central de la estrategia de PII, ¿cómo hace un fiscal para alcanzarlo? Los departamentos de policía tienen la responsabilidad primaria de responder a y reducir el crimen, pero PII reconoce que las acciones que toman los fiscales pueden multiplicar los efectos positivos de un arresto a través de procesamiento agresivo y adecuado, o diluir sus efectos al no reconocer y responder a la importancia del rol de un acusado en la actividad delictual. Las oficinas utilizan distintas estrategias para alcanzar esta meta, pero algunos componentes son constantes:

- Primero, una fiscalía debe saber quién cree que la policía y la comunidad está impulsando el crimen. Aunque no es el final del análisis, ayudará al fiscal a entender por qué la policía y actores en la comunidad hacen lo que hacen.
- Segundo, una fiscalía debe saber cuándo estas personas son detenidas y llevadas ante el fiscal de una forma oportuna, porque es la única manera de que el fiscal pueda utilizar lo que ha aprendido.
- Tercero, una fiscalía debe asegurar que las personas que toman decisiones, desde las agencias que detienen hasta fiscales individuales, sepan que están manejando un acusado o un caso prioritario. El conocimiento institucional es inútil a menos que llegue a las manos adecuadas a tiempo para impulsar la toma efectiva de decisiones.
- Cuarto, una fiscalía debe monitorear quiénes son ofensores prioritarios, con información sobre arrestos formales y otras

conductas que van en contra de la seguridad pública, y que ésta sea debidamente documentada.
- Quinto, una fiscalía debe mantener información sobre asociaciones, información de contacto, rivalidades y el historial de ofensores prioritarios.
- Sexto, una fiscalía debería llevar a cabo revisiones constantes de quienes percibe como ofensores prioritarios, asegurar que la información esté actualizada y que no se incluye a nadie cuya conducta no lo amerita.

Al hacer este trabajo, la UEP se comunica con socios policíacos, revisa conocimiento interno, identifica un número reducido de personas que impulsan el crimen y luego ayuda a la fiscalía a perseguir a aquellos individuos de forma agresiva. Este enfoque preciso asegura que seamos capaces de alcanzar ganancias en la seguridad pública al perseguir un número reducido de ofensas de bajo nivel cometidos por los que no son una amenaza a la seguridad pública. A tal fin, PII también permite que los fiscales identifiquen los casos en los cuales la intervención temprana puede prevenir o quebrar el ciclo delictual. PII nos permite tomar decisiones informadas sobre acusados individuales con una perspectiva comprensiva de su conducta criminal, su importancia y contexto en nuestra comunidad y el acusado o la acusada. El fiscal Vance ha dicho que: "Un crimen prevenido es mejor que un crimen perseguido", y PII nos ayuda a alcanzar precisamente esa meta.

El uso de inteligencia sobre crimen y delincuentes

Un elemento clave del mandato de la UEP es utilizar efectivamente la vasta cantidad de información recogida de los miles de casos perseguidos por nuestra oficina cada año. Esta información viene de nuestras investigaciones y persecuciones de casos de crimen de la calle que no fue organizado o analizado antes de la creación de la UEP. La UEP ha encontrado y sigue encontrando formas innovadoras de reunir, organizar, analizar y diseminar esta información dónde y cuándo se necesita. La información no se pierde entre los miles de cuadernos legales en las oficinas de los cientos de fiscales adjuntos. La UEP junta esta información y la convierte en inteligencia criminal que es accionable de varias formas, entre ellas bases de datos, mapas de tendencias delictuales, alertas de arresto oportuno y software para monitorear resultados.

Reunir información sobre actividad delictual e identificar quiénes impulsan el crimen de una manera desproporcionada es de utilidad limitada a menos que sepamos del arresto de un ofensor identificado como prioridad y estemos preparados para responder de una forma adecuada. El desafío que las fiscalías -y especialmente las fiscalías urbanas- enfrentan es recibir información en la etapa de procesamiento más temprana posible respecto de la importancia de un acusado para actividad criminal más amplia. Muchas veces la información clave no es obvia en el historial del acusado, sino consiste en saber que el acusado es, por ejemplo, el líder de una pandilla violenta, un sospechoso en un tiroteo o el proveedor más importante de narcóticos dentro de una zona geográfica. La UEP trabaja para asegurar que utilicemos las herramientas y métodos más modernos para responder a casos prioritarios en tiempo real y para asegurar que acusados prioritarios no pueden esconderse en el anonimato de una enorme metrópolis.

Estos esfuerzos por juntar y diseminar inteligencia permiten que la UEP descubra enlaces entre casos y tendencias en la criminalidad y la seguridad pública. Por ejemplo, el aplicar PII a muertes causadas por sobredosis nos ha permitido reunir inteligencia que nos demuestra dónde están ocurriendo esas muertes y cuáles son causadas por heroína adulterada. Esta inteligencia impulsa la estrategia respecto del despliegue de medicamentos que pueden

revertir una sobredosis, notificaciones a las personas que están en riesgo y comunicaciones con socios dentro y fuera de entidades policíacas. Mientras avanzamos, el reunir esta información nos permite monitorear los resultados de una manera basada en los datos.

Creando una fuente central de inteligencia

La base del éxito del modelo de PII de Manhattan ha sido las sociedades cercanas que la fiscalía ha creado con varias agencias de las fuerzas policiales locales, estatales y federales, organizaciones sin fines de lucro en las comunidades que atendemos, académicos, individuos que trabajan en reformas, oficiales de salud pública y otros actores en el sistema de justicia penal. Al crear una fuente central de inteligencia y análisis alrededor de transacciones criminales y las personas que cometen aquellos crímenes, el PII convierte al fiscal en el centro de gravedad, en el impulso de intercambios respecto de cómo resolver mejor problemas a lo largo del espectro de la justicia penal.

UEP ha utilizado esta centralidad para desarrollar acercamientos que involucran a múltiples agencias y disciplinas para explorar numerosos temas de justicia penal, entre ellos violencia de pandillas y armas, muertes de sobredosis, alternativas a la encarcelación, liberación supervisada antes del juicio y reentrada a la sociedad para individuos que han cumplido sus sentencias. Esto contribuye a una estrategia mayor de seguridad pública al asegurar que todo lo que un fiscal aprende de la investigación de un caso o una persona no se pierda cuando se cierra. Al contrario, esos datos pueden impulsar decisiones al nivel micro respecto de la rehabilitación de un individuo o a nivel macro, como nuestras políticas respecto del procesamiento de casos de marihuana o evasión de tarifas en el transporte público.

Procesamiento Impulsado por Inteligencia: reconociendo el costo oportunidad de arrestos y persecuciones

Al seguir PII como filosofía, hemos descubierto que no todos los arrestos o procesamientos son iguales, incluso aquellos que parecen ser semejantes a primera vista. Enfocar el trabajo de una fiscalía en la seguridad pública en general y en alcanzarla con uso limitado de encarcelamiento cuando sea posible obliga a la entidad a examinar los costos y beneficios de la ejecución. En algunos casos, el uso extensivo de recursos en un caso de nivel medio podría inhabilitar a una persona muy violenta. En otros, los recursos requeridos para procesar el arresto y el procesamiento podrían tener cero impacto discernible en la seguridad pública. Sin el enfoque que provee el PII, los fiscales muchas veces se enfocan solamente en lo que es mejor para cada caso individual, y no en los casos individuales que podrían ser mejores para la comunidad.

Por ejemplo, en la ciudad de Nueva York, un policía puede demorar horas en detener a alguien, tomar sus huellas dactilares, llenar todos los formularios para su arresto y transportar al acusado a una cárcel local. Muchas veces esas horas son de sobretiempo, y son más caras para la ciudad. Aparte del peso financiero, cada hora que un policía se dedica en el cuartel procesando un arresto fue una hora que él o ella no estaba en la calle patrullando, visible, desalentando actividad criminal, respondiendo a emergencias y conversando con miembros de la comunidad. A través de la colaboración cercana que PII ha introducido en Manhattan, se ha podido trabajar con el Departamento de Policía de Nueva York para identificar dónde y cuándo el valor de mantener oficiales patrullando en la comunidad fue más importante que el costo oportunidad de un arresto. Esto ha contribuido a cambios en políticas, y ahora algunas ofensas de bajo nivel se resuelven con un parte y el oficial sigue patrullando.

Los recursos disponibles para el procesamiento de casos son limitados de una forma parecida. Las dos horas que un fiscal dedica a la investigación de la venta de narcóticos por una persona que vende para mantener su propia adicción no son tan valiosas como dos horas destinadas a investigar el mismo tipo de venta por una persona que se sospecha de impulsar la violencia relacionada a las armas. PII no dice que un fiscal debe excusar la conducta de la primera persona, pero si que debe dar prioridad a la segunda. Estableciendo seguridad pública como el enfoque desde la dirección de la fiscalía hacia abajo exige que los recursos sean dedicados a aquellos casos que parecen más serios desde un principio y que de otra manera podrían ser casos que se manejan sin la seriedad que ameritan. De forma parecida, este enfoque requiere que los recursos aplicados al procesamiento de casos sean cuidadosamente limitados cuando el impacto sobre la seguridad pública será limitado.

Importantes sociedades internas

Una entidad separada de la UEP que es un componente clave de nuestro modelo de PII es la Unidad de Entidades Criminales Violentos (UECV), que utiliza grabaciones, operaciones encubiertas y leyes de conspiración para investigar y perseguir pandillas violentas, narcotraficantes y microtraficantes. La UEVC trabaja con las unidades de pandillas, narcóticos y armas del Departamento de Policía de Nueva York, agentes de la Agencia de Alcohol, Tabaco, Armas y Explosivos y otras agencias para reducir el crimen violento a nivel de calle al incapacitar ofensores violentos. Las sociedades entre la UEP y la UEVC permiten que se comparta fluidamente la inteligencia reunida por la UEP sobre ofensores prioritarios con fiscales e investigadores de alto nivel quienes pueden usar esa inteligencia para avanzar casos focalizados y de alto impacto. En muchos de estos casos, el arresto de 20 o menos miembros de pandillas ha llevado a una reducción en violencia antes inimaginable. En general, una oficina que busca implementar PII debe identificar los fiscales y unidades más capaces de convertir la inteligencia en casos con impacto. Cualquier modelo de UEP que una oficina adopta debe incluir desde un principio una ruta clara para la inteligencia que la UEP reúne, la cual puede volverse pruebas efectivas en manos de talentosos abogados e investigadores.

La Unidad de Sociedades Comunitarias (USC) de la Fiscalía del Condado de Nueva York es un enlace crítico entre la fiscalía y la comunidad, y es otro componente clave de nuestro modelo de PII. La USC construye y sostiene sociedades comunitarias para prevenir el crimen y aumentar la seguridad pública. El personal de la USC asiste a más de 1.400 reuniones al año y ofrece cientos de presentaciones para estudiantes y otros miembros de la comunidad para sensibilizar sobre armas, pandillas, drogas, violencia doméstica y otros temas.

Los coordinadores de la USC trabajan de cerca con fiscales adjuntos de la UEP y sirven como un contacto inicial para miembros de la comunidad para abordar sus preocupaciones sobre crimen en sus áreas. Más allá del enfoque geográfico, la USC crea sociedades con escuelas, organizaciones que facilitan el re-integro a la sociedad, agencias de inmigración, instituciones religiosas y organizaciones basadas en la comunidad para implementar iniciativas colaborativas de prevención de crimen informadas por la inteligencia de la UEP.

El re-ingreso a la sociedad

La parte final del modelo PII es re-entrar a la sociedad. El fiscal Vance ha dicho: "La policía debe fuertemente y finalmente reconocer que cuando jugamos un papel en enviar alguien a la cárcel, tenemos parte de la responsabilidad por lo que pasa cuando salen". Para tal fin, la UEP monitorea y observa cuando ofensores

prioritarios vuelven a la comunidad y comunica esta información a sus socios. La UEP trabaja con agencias que supervisan la libertad condicional para asegurar que los oficiales supervisores sepan todo lo que puedan para tomar las medidas adecuadas para ayudar a la persona con su transición.

Al reconocer que la mayoría de los acusados enviados a la cárcel estatal volverán a la comunidad en la cual cometieron sus crímenes, prestamos mucha atención a los ofensores en la custodia del Estado y su fecha de liberación más pronta. La UEP ha trabajado para desarrollar una estrategia de re-ingreso con múltiples agencias y profesionales de distintas disciplinas junto con un grupo operativo. Esto involucra invitar a las personas con libertad condicional a asistir foros en los cuales tienen acceso a servicios sociales y la oportunidad de dialogar con policías. Enfatizamos nuestro deseo de que tengan éxito y las consecuencias que enfrentarán en caso de no tenerlo. Actualmente, la UEP está trabajando con socios para identificar barreras al éxito para individuos que se re-integran a la sociedad y para diseñar estrategias relacionadas. Estas estrategias van desde ayudar a alguien a conseguir un carné de identidad al apoyo amplio para oportunidades para capacitación y educación para las personas que vuelven a casa después de estar encarceladas.

Conclusiones

El uso de PII por parte de nuestra oficina nos ha permitido enfocarnos en los individuos que impulsan el crimen y tienen un impacto negativo en la seguridad pública, alcanzando importantes reducciones en el crimen violento. También nos ha dado la capacidad, basada en los datos, de implementar reformas que benefician a miles de acusados sin tener impactos negativos en la tasa de crimen o la seguridad pública. En la medida que avanzamos, el PII nos permite explorar varios temas relacionados a la justicia penal basados en las pruebas, asegurando que nos enfoquemos en la seguridad pública, limitemos el impacto del encarcelamiento y trabajemos con las comunidades que servimos de una manera justa.

El naufragio de la oralidad: el caso de los Juzgados Especiales Criminales en Brasil

Luiz Eduardo Cani

Abogado por la Universidad Regional de Blumenau (2008-2013), posgrado en Derecho Penal y Criminología por el Instituto de Criminologia e Política Criminal (2013-2015), magíster en Desarrollo Regional por la Universidad del Contestado (2019) y doctorado en curso en Ciencias Criminales en la Pontificia Universidad Católica de Río Grande do Sul (2019-2022). Becario de la Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior (CAPES).

En este artículo son abordadas las cotidianas violaciones a la oralidad en Brasil, aquí llamadas como naufragio de la oralidad. El objetivo general es comprender las distorsiones que fulminan la oralidad. Los objetivos específicos son: (a) analizar las disposiciones legales que introdujeron los juzgados especiales en Brasil, bien como los respectivos objetivos; y (b) demostrar las insuficiencias de la positivación de la oralidad.

Introducción

Brasil es el único país de América que no realizó una reforma para sustituir el sistema procesal inquisitorio por el sistema acusatorio (González Postigo, 2017). El Código de Proceso Penal brasileño está en vigor desde 1941. Fue creado en el régimen dictatorial, llamado Estado Nuevo, que comenzó en 1937, mejor dicho, fue copiado del Código de Proceso Penal italiano de 1930, *Códice* Rocco.

Asentado en el principio inquisitivo, se caracteriza: (a) por la atribución al juez de la gestión de la prueba, de la instauración del proceso y de la función de acusar y de juzgar; (b) por la preponderancia de los actos procesales escritos que favorecen el secreto, inviabilizan la fiscalización del Poder Judicial por la población y hacen el trabajo judicial mediado por documentos y asesores; (c) por tratar al imputado como objeto de investigación en lugar de sujeto de derechos; y (d) por un proceso cuya sentencia puede no transitar en juzgado y cuyas medidas cautelares, sobre todo personales, se aplican como regla, para las cuales la libertad del imputado es excepción (Cani, 2014: 182-189).

Un cambio fue pretendido con la promulgación de la Constitución (1988), así como con la creación de los Juzgados Especiales Criminales (y también civiles, pero no serán objeto en este trabajo), estaduales y federales, por medio de las Leyes Nº 9.099 (1995) y Nº 10.259 (2001), destinadas a juzgar los procesos que tramitan por el rito abreviado, en Brasil llamado de *sumarísimo*.[1] Sin embargo, el intento de implementar la oralidad se redujo a la producción de prueba testimonial.

1 En Brasil, los ritos procesales varían según la cantidad de pena, en los crímenes comunes, y según la persona del imputado o la naturaleza de la infracción, en los crímenes especiales. En los delitos comunes el rito es común y se define por la pena máxima aplicable. El rito *sumarísimo* es aplicable a las infracciones penales con pena máxima hasta dos años. El *rito sumário* para las infracciones con pena máxima de más de dos años y menos de cuatro años. El *rito ordinário* es aplicable a las infracciones con una pena máxima de cuatro años, o más.

En ese contexto se inserta la pregunta de búsqueda: ¿cómo la oralidad puede naufragar?

Con ese cuestionamiento, se pretende comprender las distorsiones que fulminan a la oralidad, o sea, las causas del incumplimiento. En esa dirección, serán: (a) explicitados los objetivos de los Juzgados Especiales Criminales; (b) analizadas las disposiciones legales que introdujeron los juzgados en Brasil; y (c) demostradas las insuficiencias de la positivación de la oralidad en las Leyes Nº 9.099 y Nº 10.259.

Fueron consultadas fuentes bibliográficas y documentales, del tipo primario y secundario (leyes, libros y artículos científicos), a partir de las cuales se realizó una investigación pura, utilizando el método inductivo para formular consideraciones después del análisis de las especificidades estudiadas.

Los objetivos de los Juzgados Especiales Criminales en Brasil

La actual Constitución de la República Federativa del Brasil fue promulgada el 5 de octubre de 1988, luego de finalizada la dictadura civil y militar. En el art. 98, I, fueron previstos los Juzgados Especiales, cuya finalidad es juzgar los casos civiles de menor complejidad y las infracciones penales de menor potencial ofensivo:

> Art. 98. La Unión, en el Distrito Federal y en los Territorios, y los Estados crearán:
>
> I – Los juicios especiales, proporcionados por jueces togados, o togados y laicos, competentes para la conciliación, el juicio y la ejecución de causas civiles de menor complejidad e infracciones penales de menor potencial ofensivo, mediante los procedimientos oral y sumarísimo, permitidos, en las hipótesis previstas en la ley, la transacción y el juicio de recursos por grupos de jueces de primer grado (traducción libre) (Constitución de la República Federativa del Brasil, 1988);

Sin embargo, los términos "casos civiles de menor complejidad" e "infracciones penales de menor potencial ofensivo" no fueron definidos en el texto constitucional, lo que exigió una actuación del poder constituyente derivado, tanto para suplir esa omisión, como para crear los Juzgados Especiales Criminales en las esferas estadual y federal.

En el ámbito estadual, eso fue hecho por medio de la Ley Nº 9.099, el 26 de septiembre de 1995, con el intuito de reformar el procedimiento abreviado, aplicable a las infracciones penales de menor potencial ofensivo, así definidas:

> Art. 61. Se consideran infracciones penales de menor potencial ofensivo, a los efectos de esta ley, las contravenciones penales y los crímenes a que la ley prevé pena máxima no superior a 2 (dos) años, acumulada o no con multa (traducción libre) (Ley Nº 9.099, 1995).[2]

En el ámbito federal, los Juzgados Especiales fueron creados, el 12 de julio de 2001, por la Ley Nº 10.259 que contiene normas específicas, aplicables sólo en los Juzgados Especiales Federales. Sin embargo, solamente los art. 1º, 2º y 11 contienen disposiciones sobre los Juzgados Especiales Federales Criminales: (a) el art. 1º determina la aplicación subsidiaria de la Ley Nº 9.099 a los Juzgados Federales; (b) el art. 2º atribuye a los Juzgados Federales la competencia para juzgar las infracciones penales de menor potencial ofensivo en las hipótesis de competencia federal; (c) el párrafo único de lo art. 2º impone la oferta del uso de las salidas alternativas al proceso penal, previstas en la Ley Nº 9.099; y (d) el art. 11 asigna poderes para celebrar acuerdos y desistir del

2 La definición de infracciones penales de menor potencialidad ofensiva, que excluye la posibilidad de análisis del grado de ofensividad en cada caso y, en consecuencia, permite salidas alternativas en infracciones penales de medio o superior potencial ofensivo, fue duramente criticada por Lenio Luiz Streck. Por eso, para ese jurista, la definición de infracciones penales de menor potencial ofensivo como aquellas con pena máxima hasta dos años produce una nulidad parcial que debe ser declarada, sin reducción del texto legal, en el ejercicio de la jurisdicción constitucional (2003: 125-138).

proceso a los representantes que comparecen en las audiencias de composición civil de daño resultante de infracción penal contra entidad pública:

> Art. 1º. Se instituyen los Juzgados Especiales Civiles y Criminales de la Justicia Federal, a los cuales se aplica, en lo que no se contradice con esta Ley, lo dispuesto en la Ley Nº 9.099, del 26 de septiembre de 1995.
>
> Art. 2º. Compete al Juzgado Especial Federal Criminal procesar y juzgar los hechos de competencia de la Justicia Federal relativos a las infracciones de menor potencial ofensivo, respetadas las reglas de conexión y continencia.
>
> Párrafo único. En la reunión de procesos, ante el juicio común o el tribunal del jurado, derivado de la aplicación de las reglas de conexión y continencia, se observarán los institutos de la transacción penal y la composición de los daños civiles.
>
> Art. 11. La entidad pública demandada deberá proporcionar al juzgado la documentación de que disponga para el esclarecimiento de la causa, presentándola hasta la instalación de la audiencia de conciliación.
>
> Párrafo único. Para la audiencia de composición de los daños resultantes de ilícito criminal (artículos 71, 72 y 74 de la Ley Nº 9.099, del 26 de septiembre de 1995), el representante de la entidad que comparezca tendrá poderes para acordar, desistir o transigir, en la forma del presente, el art. 10 (traducción libre) (Ley Nº 10.259, 2001).

Los criterios de orientación de los Juzgados Especiales, previstos en el art. 98, I, de la Constitución (1988) y en los arts. 2º y 62 de la Ley Nº 9.099 (1995), son oralidad, simplicidad, informalidad, economía procesal y celeridad en los juicios de los procesos de menor complejidad:

> Art. 2º. El proceso se orientará por los criterios de la oralidad, simplicidad, informalidad, economía procesal y celeridad, buscando, siempre que sea posible, la conciliación o la transacción.
>
> Art. 62. El proceso ante el Juzgado Especial se orientará por los criterios de la oralidad, simplicidad, informalidad, economía procesal y celeridad, objetivando, siempre que sea posible, la reparación de los daños sufridos por la víctima y la aplicación de una pena no privativa de libertad (traducción libre) (Ley Nº 9.099, 1995).

Esta reforma judicial tuvo los objetivos oficiales inmediatos de simplificar el procedimiento *sumarísimo* y de reducir el tiempo de duración de los procesos, además de la reducción de los costos para el mantenimiento del Poder Judicial.

Además, el objetivo oficial mediato fue sustituir el sistema procesal penal inquisitorio por el sistema procesal penal acusatorio o, por lo menos, experimentar la viabilidad del sistema acusatorio en el país: "(…) la concentración, la inmediatez, la identidad física del juez conduce a la mejor apreciación de las pruebas y la formación de un convencimiento efectivamente basado en el material probatorio cosechado y en las argumentaciones de las partes"[3] (traducción libre) (Grinover, Gomes, Fernandes & Gomes, 2005: 35).

Sin embargo, la propuesta de cambio fue ambiciosa, pero parece haber sido abandonada algún tiempo después de la sanción legislativa o, tal vez, aún antes de la sanción. Este fenómeno de despreocupación con los cambios pretendidos en el momento posterior a la sanción de leyes fue llamado fetichismo normativista por Alberto Binder (2002: 68).

3 "(...) a concentração, a imediação, a identidade física do juiz conduzem à melhor apreciação das provas e à formação de um convencimento efetivamente baseado no material probatório colhido e nas argumentações das partes."

En ese sentido, las novedades incorporadas en los Juzgados Especiales exigían cautela para realizar una larga discusión que tendría el objetivo de consolidar y madurar las innovaciones pretendidas. La complejidad de algunos institutos, principalmente de las salidas alternativas al proceso, es corolario de la sacudida a los conceptos e institutos consolidados. La cautela necesaria fue ignorada. Las leyes fueron aprobadas en ausencia de amplios debates (Coutinho, 2005: 4-5).

El mismo destino tuvo la discusión sobre la despenalización. Antes de definir infracción penal de menor potencial ofensivo, era necesario despenalizar todas las acciones que producen lesiones y/o peligros de lesiones insignificantes al bien jurídico. Entre las infracciones penales restantes, deberían definirse aquellas de menor potencial ofensivo (Coutinho, 2005: 5).

Como las cautelas necesarias no fueron tomadas, la creación de los Juzgados Especiales Criminales resultó en la resurrección de las infracciones penales insignificantes que, en aquel momento, ya estaban listas para cambiar del derecho penal a otra rama del derecho, así como para crear diversos cargos públicos en un país cuyo Estado está, cada día, más próximo a un Estado mínimo (Coutinho, 2005: 6).

En suma, el objetivo latente a los Juzgados Especiales Criminales es conformar el sistema criminal al contexto neoliberal, acuñado por la sociedad de *Mont Pèlerin*, en 1947, y expandido para América Latina con la adhesión al consenso de Washington, en 1989. Esta adecuación presupone la introducción de la eficiencia, fundamento de la epistemología neoliberal (Coutinho, 1999: 38-41). Esto quiere decir que la verdadera eficiencia de los Juzgados Especiales Criminales reside en la "(...) sanción más cerca de la población excluida de forma más eficiente" (Rosa, 2005: 63), lo que implica, muchas veces, en condenas y ejecuciones sumarias, como en los tribunales nazis (Rosa, 2005: 65).

El procedimiento sumarísimo

El producto de las Leyes Nº 9.099 y Nº 10.259 fue un procedimiento acortado[4] compuesto por tres fases: (a) investigación criminal; (b) salidas alternativas al proceso; y (c) juicio oral (pero excepcionalmente escrito).

La investigación criminal en estos casos se da por medio de la redacción de un *termo circunstanciado*.[5] El imputado no puede ser preso en flagrante y ni tendrá que pagar fianza si asume el compromiso de comparecer ante el Juzgado Especial Criminal o si es directamente encaminado al juzgado:

> Art. 69. La autoridad policial que tome conocimiento de la ocurrencia labrará término circunstanciado y lo encaminará inmediatamente al juzgado, con el autor del hecho y la víctima, providenciándose las requisiciones de los exámenes periciales necesarios.
>
> Párrafo único. Al autor del hecho de que, después de la labranza del término, sea inmediatamente encaminado al juzgado o asumir el compromiso de que él comparezca, no se impondrá prisión en flagrante, ni se exigirá fianza. En caso de violencia doméstica, el juez podrá determinar, como medida de cautela, su alejamiento del hogar, domicilio o lugar de convivencia con la víctima (traducción libre) (Ley Nº 9.099, 1995).

Las salidas alternativas son tres: (a) composición civil del daño entre imputado y víctima; (b) aplicación inmediata de pena al imputado, sin necesidad de confesión de la autoría de la infracción penal, llamada de transacción penal; y (c) suspensión

4 Se evitó el término "abreviado" porque es distinto del procedimiento abreviado chileno, por ejemplo. El procedimiento *sumarísimo* es simplemente una reducción de los actos procesales: menos formalidad en los actos de investigación, alegaciones finales orales y juicio oral

5 Procedimiento abreviado de investigación de las infracciones penales de menor potencial ofensivo. En las demás infracciones penales, la investigación es hecha por *inquérito policial*, el modelo de investigación ordinaria.

condicional del proceso por período entre dos y cuatro años:

Art. 72. En la audiencia preliminar, presente el representante del Ministerio Público, el autor del hecho y la víctima y, si es posible, el responsable civil, acompañados por sus abogados, el juez aclarará sobre la posibilidad de la composición de los daños y la aceptación propuesta de aplicación inmediata de la pena privativa de libertad.

Art. 73. La conciliación será conducida por el juez o por conciliador bajo su orientación.

Párrafo único. Los conciliadores son auxiliares de la justicia, reclutados, en la forma de la ley local, preferentemente entre bachilleres en derecho, excluidos los que ejerzan funciones en la administración de la Justicia Criminal.

Art. 74. La composición de los daños civiles será reducida por escrito y, homologada por el juez mediante sentencia irrecurrible, tendrá eficacia de título a ser ejecutado en el juicio civil competente.

Párrafo único. Si se trata de acción penal de iniciativa privada o de acción penal pública condicionada a la representación, el acuerdo homologado acarrea la renuncia al derecho de queja o representación.

Art. 76. Habiendo representación o tratándose de crimen de acción penal pública incondicional, no siendo caso de archivo, el Ministerio Público podrá proponer la aplicación inmediata de pena restrictiva de derechos o multas, a ser especificada en la propuesta.

§ 1º. En las hipótesis de ser la pena de multa la única aplicable, el juez podrá reducirla hasta la mitad.

§ 2º. No se admitirá la propuesta si se demuestra:

I - haber sido el autor de la infracción condenado, por la práctica de crimen, a la pena privativa de libertad, por sentencia definitiva;
II - haber sido el agente beneficiado anteriormente, en el plazo de cinco años, por la aplicación de una pena restrictiva o multa, en los términos de este artículo;
III - no indicar los antecedentes, la conducta social y la personalidad del agente, así como los motivos y las circunstancias, ser necesaria y suficiente la adopción de la medida.

§ 3º. Acepta la propuesta por el autor de la infracción y su defensor, será sometida a la apreciación del juez.

§ 4º. Acogiendo la propuesta del Ministerio Público aceptada por el autor de la infracción, el juez aplicará la pena restrictiva de derechos o multa, que no importará en reincidencia, siendo registrada sólo para impedir nuevamente el mismo beneficio en el plazo de cinco años.

§ 5º. De la sentencia prevista en el párrafo anterior cabrá la apelación referida en el art. 82 de esta Ley.

§ 6º. La imposición de la sanción de que trata el § 4º de este artículo no constará de certificado de antecedentes penales, salvo para los fines previstos en el mismo dispositivo, y no tendrá efectos civiles, correspondiendo a los interesados proponer una acción adecuada en el juicio civil.

Art. 89. En los crímenes en que la pena mínima concertada sea igual o inferior a un año, cubiertas o no por esta Ley, el Ministerio Público, al ofrecer la denuncia, podrá proponer la suspensión del proceso, por dos a cuatro años, desde que el imputado no esté siendo procesado o no haya sido condenado por otro delito,

presentes los demás requisitos que autorizarían la suspensión condicional de la pena (artículo 77 del Código Penal).

§ 1º. Acepta la propuesta por el imputado y su defensor, en presencia del juez, éste, recibiendo la denuncia, podrá suspender el proceso, sometiendo al imputado a período de prueba, bajo las siguientes condiciones:

I - reparación del daño, salvo imposibilidad de hacerlo;

II - prohibición de frecuentar determinados lugares;

III - prohibición de ausentarse de la comarca donde reside, sin autorización del juez;

IV - comparecencia personal y obligatoria a juicio, mensualmente, para informar y justificar sus actividades.

§ 2º. El juez podrá especificar otras condiciones a las que queda subordinada la suspensión, siempre que sean apropiadas al hecho ya la situación personal del imputado.

§ 3º. La suspensión será revocada si, en el curso del plazo, el beneficiario viene a ser procesado por otro delito o no efectúa, sin motivo justificado, la reparación del daño.

§ 4º. La suspensión podrá ser revocada si el imputado viene a ser procesado, en el curso del plazo, por contravención, o incumplir cualquier otra condición impuesta.

§ 5º. Expirado el plazo sin revocación, el juez declarará extinta la punibilidad.

§ 6º. No correrá la prescripción durante el plazo de suspensión del proceso.

§ 7º. Si el imputado no acepta la propuesta prevista en este artículo, el proceso proseguirá en sus ulteriores términos (Ley Nº 9.099, 1995).

Solamente si no es posible una salida alternativa al proceso, porque no hay los requisitos necesarios, porque la víctima no desea realizar una composición civil, o porque el imputado no aceptó las condiciones propuestas, se iniciará el proceso por el *rito sumarísimo*, previsto en los art. 77 a 83 de la Ley Nº 9.099 e íntegramente aplicable para complementar la laguna de la Ley Nº 10.259.

El proceso, en todos los ritos, será empezado por la denuncia, si la acción penal es de iniciativa pública, o por queja, si la acción penal es de iniciativa privada.[6] Por regla general la acusación debe ser formulada oralmente y, sólo si la complejidad del caso justifica, podrá ser hecha por escrito, conforme a lo establecido en el art. 77 (Ley Nº 9.099, 1995).

La denuncia o queja delito oral es transcrita y una copia de la transcripción es entregada al imputado que, así, es citado e intimado a comparecer a la audiencia de instrucción y juicio (artículo 78 de la Ley Nº 9.099, 1995). Los actos de procedimiento no deben aplazarse. Para ello, el juez puede determinar la conducción coercitiva de cualquier persona ausente (artículo 80 de la Ley Nº 9.099, 1995).

La audiencia de instrucción y juicio debe iniciarse con la respuesta oral a la acusación. Después de la defensa, el juez hace el juicio de admisibilidad para recibir o rechazar la acusación. En los casos de recepción, se inicia la instrucción procesal inmediatamente, en el orden establecido en el art. 81 (Ley Nº 9.099, 1995): (a) audición de la víctima; (b) audición de los testigos de acusación; (c) audición de los testigos de defensa; y (d) interrogatorio del acusado.

Todas las pruebas deberían ser producidas en la audiencia, entre las cuales el juez puede limitar o eliminar aquellas que consideren excesivas, impertinentes o que deseen postergar el juicio. Al final de la instrucción procesal, deben iniciarse los debates orales y la

6 Denuncia y queja del crimen son los términos utilizados en Brasil para designar las peticiones de acusación en los crímenes de acción penal e iniciativa pública y privada, respectivamente.

sentencia debe ser pronunciada oralmente, inmediatamente después de los debates. Toda la audiencia de instrucción y juicio se transcribe en el *termo de audiencia* (artículo 81 de la Ley Nº 9.099, 1995).

Los demás aspectos, también relevantes para la comprensión del procedimiento *sumarísimo* brasileño, sobre todo los recursos, extrapolan a la oralidad establecida en las Leyes Nº 9.099 y Nº 10.259. Por lo tanto, en la medida en que extrapolan el objeto de análisis de este trabajo, no serán analizados.

Causas del naufragio de la oralidad en Brasil

En una descripción ácida, pero fiel, Jacinto Nelson de Miranda Coutinho (2005: 8-9) sintetizó lo que se hace diariamente en los Juzgados Especiales Criminales:

> (…) es necesario tener conciencia (tal vez sea el caso decir: vergüenza) suficiente para reconocer que la ley, de la forma como está en vigencia, responde a una ideología de la *tolerancia cero*, ligada –o al menos muy próxima– a los postulados del modelo neoliberal que se implantó en el país, el cual va haciendo camino, también en el derecho, por la ignorancia de unos y asepsia de otros. Hasta aquí, entonces, todo estaría –dicho sea de paso– dentro del orden, pero el modelo se ha mostrado, entre otras cosas, *ineficiente* (...) hay, por cierto, algo de podrido en el reino de la Ley Nº 9.099/95. Pero las noticias no paran ahí: se habla, para creer, en audiencias colectivas (serio: para varios procesos de una sola vez, con las ofertas siendo lanzadas como en una subasta); de presiones para la efectividad de las *transacciones penales* (sería extraño si no se encaminara hacia el mayor defecto de la *plea bargaining* del sistema norteamericano, con la suerte de operar, en Brasil, con el *nolo contendere*); de conciliadores decidiendo de hecho; de las denuncias ofrecidas -y recibidas- en casos de evidente falta de condición de la acción o incluso condiciones de la acción, quizá como represalia por la no aceptación de la *transacción penal*; es así por delante. El país, en este espacio, es sólo lamentaciones; y si así lo es, hay que revisar la estructura urgentemente, retomando la discusión desde el exacto punto histórico donde fue (¿intencionalmente?) perdida (traducción libre).

Este análisis del contexto en que se aplican las Leyes Nº 9.099 y Nº 10.259 es condición de posibilidad para comprender lo que se hace con la oralidad en los Juzgados Especiales Criminales. Es decir, no se cumplen las normas constitucionales y, en algunos casos, ni las infraconstitucionales. De ahí que el naufragio de la oralidad no es aislado, sino contextualizado.

Dicho esto, es necesario explicitar lo que se entiende por oralidad. A partir de la definición de Alberto Binder, se concibe la oralidad como fundamento del modelo de administración judicial de litigio:

> Cuando hablamos de "oralidad" no estamos diciendo simplemente las actuaciones de roles escénicos en un espacio más o menos majestuoso. De lo que se trata es de lograr pasar de un modelo de administración de justicia basada en el trámite, en la petición (que es el modelo de las peticiones administrativas) a una administración de justicia basada en el litigio. La estructura del litigio es un punto fundamental como eje articulador de las distintas propuestas de cambio. De allí que no sea extraño que la tradición inquisitorial –una tradición de justicia sin litigio– se ensañe con el juicio y las audiencias orales (Binder, 2002: 68-69).

La historia está repleta de eventos en los que los intereses de los imputados son ignorados o devastados. Las garantías procesales constituyen un sistema de protección al imputado cuyas precauciones establecidas limitan la actividad judicial en la formación del

convencimiento. Tres principios crean condiciones de verificación de la actividad judicial que, en conjunto, son llamadas de juicio previo o de oralidad: (a) imparcialidad - alejamiento del juez de los intereses e ideologías discutidos en el proceso-; (b) contradictorio - derecho a ser informado de todos los actos procesales y a participar en esos actos-; y (c) publicidad – poner a la disposición todas las informaciones no sigilosas para que pueda existir control de las actividades por la comunidad-. La oralidad es, por lo tanto, la garantía de que ninguna pena será impuesta sin un juicio previo que no es un simple trámite, sino una estructura que sostiene la imparcialidad, el contradictorio y la publicidad (Binder, 2002: 27-30).

Las condiciones de verificación son pertinentes en la medida en que: "(...) la experiencia histórica ha mostrado (...) que solo la oralidad, la inmediación, la concentración, la continuidad, es decir, las formas de la oralidad en sentido amplio, son los únicos modos hasta el presente, que garantizan las condiciones de verificación" (Binder, 2002: 30).

En Brasil no tardaron en surgir interpretaciones que neutralizaron la oralidad, bajo argumentos como el de que la forma escrita no fue totalmente alejada, por el contrario, permanece prevista en la Ley Nº 9.099/95 (Monteiro, 2010: 14).

A pesar de entender que la forma escrita debería haber sido abolida del procedimiento sumarísimo, es cierto que permanece, como excepción a la regla de la oralidad prevista para el ofrecimiento de la denuncia y de la queja crimen, respuesta a la acusación, producción de prueba, debates y sentencia, en los art. 77 a 81 de la Ley Nº 9.099 (1995).

Sin embargo, este no es un problema exclusivamente brasileño. Alberto Binder (2002: 69) identificó dieciséis causas de anulación del litigio oral: (a) incorporación de la prueba por lectura de los actos de investigación; (b) actividad judicial complementaria de la actuación de las partes; (c) limitaciones a la actividad de las partes por considerar los debates problemáticos en vez de virtuosos; (d) tiempo reducido para realizar el juicio; (e) tendencia a realizar los juicios de modo negligente; (f) suspensión de las audiencias sin motivo válido; (g) uso corriente de pruebas producidas *ex officio* por el juez, con quiebra de la imparcialidad; (h) tiempo reducido para dictar la sentencia oral; (i) uso de formularios para dictar la sentencia; (j) poca preocupación por la publicidad de los actos de procedimiento y la asistencia al público; (k) resistencia a la realización de audiencias orales en las etapas preparatorias; (l) falta de salas de audiencias para los jueces de las garantías que acaban realizando trabajos percibidos como "despachos" en vez de "audiencias"; (m) ausencia de preparación de los abogados para la litigación; (n) falta de servicios auxiliares indispensables para el juicio oral, como búsqueda de personas, preservación de pruebas, etc.; (ñ) falta de literatura sobre litigación; y (o) concepción del derecho procesal clavado en el concepto base de trámite en lugar del litigio.

Las causas a, b, c, d, e, g, h, i, j, k, l, m, n y ñ son íntimamente conectadas a la oralidad, de modo que serán tomadas como punto de partida para el análisis de las causas del naufragio de la oralidad en Brasil.

En el punto sobre el procedimiento sumarísimo, se mencionó lo que se hace y lo que debe hacerse. Esta distinción fue intencional. Las normas cuyo cumplimiento es frecuente se mencionan como lo que se hace. Las normas incumplidas con frecuencia se mencionaron como lo que se debe hacer, pero, por regla general, no lo es.

En Brasil es poco común que no se celebren las audiencias preparatorias. Aunque no se tenga la figura del juez de las garantías, casi siempre se realizan las audiencias de custodia, realizadas solamente para analizar la licitud de las cárceles en flagrante, efectuadas solamente si los imputados se niegan a comparecer voluntariamente a las audiencias de conciliación, en los términos del art. 69, párrafo único, de la Ley Nº 9.099, así como lo son las audiencias de conciliación.

El problema no está en la realización de las audiencias, sino en los modos con que se llevan a cabo. Además de no existir la figura del juez de garantías, sólo existen audiencias preparatorias en el *rito sumarísimo*, llamadas de audiencias de conciliación porque están destinadas a la propuesta de salidas alternativas al proceso que casi siempre son presididas por un aprendiz o funcionario de lo Poder Judicial, sin la presencia del fiscal. La homologación de un eventual acuerdo es realizada por el juez, en gabinete. Las decisiones de admisibilidad de acusación y de pruebas se adoptan durante la misma audiencia en que el proceso debe ser juzgado por el mismo juez que, al final de los debates, dicta la sentencia.

La acusación, que debería formularse oralmente, pasa a ser escrita, así como la defensa antes de la admisibilidad de la acusación. La audiencia de instrucción, acto en que debían ser producidas pruebas, oralmente, raras veces no se convierte en una sesión de lecturas de los testimonios obtenidos en la investigación, cuyos autos instruyen la acusación y se adjuntan a los autos del proceso.

Además, también es frecuente el teratológico recurso a la indicación de la firma del testigo que no recuerda los hechos. La técnica es simple: el fiscal de justicia pregunta algo al deponente que informa que no sabe o no se acuerda, entonces el fiscal presenta la redacción del testimonio prestado a la policía y luego pregunta si la firma pertenece al deponente. Ante la situación sin salida, la confirmación de la firma se convierte en testimonio de todo lo que se ha dicho a la policía, muchas veces años antes de la audiencia y, por lo tanto, no puede ser recordado.

Si los autos de la investigación no compusieran los autos del proceso, el acusado sería absuelto por falta de pruebas. En el caso de que se trate de un delito, no se trata de un acto de castigo, y la amplia defensa que se repiten como farsa proyectada por Jean-Jacques-Régis de Cambacérès, llamada de procedimiento mixto, compuesto por una fase preliminar inquisitoria seguida de una fase judicial acusatoria:

> En el fondo, toda la prueba producida en la primera fase de la persecución, por regla general por un *juez instructor*, en la investigación preliminar puramente inquisitorial, era usada en la fase procesal, por ejemplo, por su lectura en el llamado *Jugement*. La sesión giraba, como era sintomático, teatro, no raramente pantomima; puro embuste; y los discursos, pomposos y largos, inflación fonética. Las cartas del juego ya estaban marcadas y para desdecir eso era preciso desacreditar en la figura democrática del *juez instructor*, tan inquisidor como cualquier otro que, en la historia, ocupó aquel *lugar* (Coutinho, 2009b: 110).

Otras circunstancias constatadas no raramente son: (a) la limitación o exclusión de pruebas consideradas por el juez como excesivas, impertinentes o *postergatorias*, con fundamento en el art. 81, § 1º (Ley Nº 9.099, 1995); y (b) producción de pruebas *ex officio*[7] por el juez, en actividad suplementaria a las partes, con quiebra de la imparcialidad.

Al final de la audiencia de instrucción y juicio, es frecuente que los debates no se realicen, porque una de las partes pidió formular las alegaciones finales por escrito o porque la audiencia se retrasó y ya es hora de comenzar la próxima audiencia de la agenda. Así los debates pasan a ser escritos (sic), formulados en peticiones redactadas en el plazo de cinco días para cada una de las partes.

7 *Ex officio* se remonta a las *tribus modis procediendo* del Santo Oficio de la Inquisición, cuando el proceso era iniciado: (a) por acusación (*accusationem*), iniciado con la acusación de un delator y precedida por un registro; (b) por denuncia (*denunciationem*), iniciado con la denuncia formulada por el inquisidor, sobre la base de la delación y precedida de una caritativa exhortación; o (c) por investigación (*inquisitionem*), iniciado con acusación por el inquisidor, sin informaciones precisas (Eymerich, 1993/1578: 105). El trabajo *ex officio*, por lo tanto, tiene relación con el inicio del proceso *per inquisitionem*, instaurado por iniciativa del propio inquisidor, porque alguien había delatado algún crimen al inquisidor pero quería mantener secreto de la delación o porque el inquisidor desconfiaba de algo y quería confirmar.

Tanto en los casos de formulación de los debates por escrito, como en los recurrentes casos de retraso en la agenda de audiencias, la sentencia oral es fulminada del procedimiento. En ambas hipótesis, los autos del proceso se envían al gabinete para que el juez dicte sentencia escrita.

En realidad, es más probable que la sentencia sea hecha por pasantes o asesores, sobre todo si se considera que la cantidad de burocracia existente en los modelos de administración judicial de tradición inquisitoria, cuyas formalidades son más importantes y laboriosas que los contenidos.

En esa dirección, a golpes de hacha, nuestra expectativa de crear un sistema acusatorio, asentado en un modelo de administración judicial de litigación y basado en la oralidad, ya nació muerto. Excepto por aquellos que hicieron el curso del Centro de Estudios de Justicia de las Américas, los brasileños no fueron, y continúan no siendo capacitados para actuar en un proceso oral.

La mayoría de los juristas nacionales no miran ventajas en la oralidad. Más que eso, no es poco común encontrar a alguien que piensa en la oralidad como un obstáculo al derecho a la amplia defensa. Esta es, en general, la posición de los abogados, pero también de muchos fiscales y jueces.

Todo eso refuerza la constatación de Binder (2014: 63), de que sustituir un sistema inquisitorio por un sistema acusatorio presupone que "(…) se introduzcan nuevas y distintas prácticas, totalmente contrarias al modo inquisitorial." Estas nuevas prácticas deben cambiar la tradición inquisitorial que se caracteriza por "(…) el conjunto de factores que condicionan fuertemente la actuación de esos actores" (Binder, 2014: 65).

Así también advirtió Jacinto Nelson de Miranda Coutinho sobre la necesidad de un cambio de mentalidad, algo que fue discutido en Italia durante la elaboración del Código de Proceso Penal de 1987, período en que ese jurista estuvo allí realizando los estudios de doctorado: "(...) se puede tener un nuevo CPP, constitucionalmente fundado y democráticamente construido, pero será sólo lenguaje si la mentalidad no cambia" (traducción libre) (Coutinho, 2009a).

Consideraciones finales

Respondiendo a la pregunta de investigación, la oralidad puede naufragar, como ocurrió en Brasil, si las prácticas inquisitorias no son sustituidas. Esto es, por: (a) lectura de los actos de investigación en detrimento de la producción oral; (b) producción de pruebas *ex officio* por el juez, en actividad suplementaria a las partes, con quiebra de la imparcialidad; (c) limitación o exclusión de pruebas consideradas por el juez como excesivas, impertinentes o *postergatorias*, con fundamento en el art. 81, § 1º (Ley Nº 9.099, 1995); (d) poco tiempo para realizar el juicio y dictar la sentencia oral; (e) tendencia a realizar los juicios sin garantizar íntegramente los derechos y las garantías de los imputados; (f) uso de formularios, llenados por funcionarios o aprendices, para dictar la sentencia; (g) poca preocupación por la publicidad de los actos de procedimiento y la asistencia al público; (h) realización de audiencias sin la presencia de los jueces; (i) falta de jueces de las garantías; (j) ausencia de preparación de los abogados para la litigación; (k) falta de literatura sobre litigación; y (l) concepción del derecho procesal clavado en el concepto base de trámite en lugar del litigio.

El elemento común a todas estas causas, el trasfondo detrás del naufragio de la oralidad es la mentalidad inquisitorial, un modo de razonamiento orientado al castigo de culpables, a desconsiderar la posibilidad de que el imputado sea inocente, con desprecio por los derechos y garantías y apego a la burocracia formada a partir de las formas escritas.

Por lo tanto, se concluye que el cambio de mentalidad es condición de posibilidad para el cambio del sistema procesal (Coutinho,

2009a). Sin el cambio de mentalidad, las alteraciones legislativas se convertirán en intenciones de cambio que no se harán efectivas, circunstancia en que la despreocupación con la ley aprobada se cumplirá en el fetichismo normativista de Alberto Martín Binder.

Ese es el caso, entre otros, de la lectura de los testimonios en los procedimientos de dos fases, inspirados en el *Code d'instruction criminel* francés, de 16 de noviembre de 1808, como el Código de Proceso Penal brasileño de 1941, en el que, habitualmente, la fase judicial es sólo un fraude en el que se leen los testimonios recogidos la fase inquisitorial de investigación que valen más que aquellos producidos en la fase acusatoria de juicio (Coutinho, 2009b: 110).

El cambio de mentalidad necesaria para la efectividad del sistema acusatorio y, consecuentemente, de la oralidad, presupone la capacitación permanente de los actores procesales, a comenzar en los cursos de graduación, así como la producción de una vasta literatura sobre el tema.

Bibliografía

Binder, A. (2014). *Elogio de la audiencia oral y otros ensayos.* Nuevo Léon: Poder Judicial del Estado de Nuevo Léon.

Binder, A. (2002). La reforma de la justicia penal: entre el corto y el largo plazo. *Revista Sistemas Judiciales,* Nº 3, pp.67-72.

Borges Leão Monteiro, R.(2010). *Juizados especiais cíveis e criminais.* Salvador: JusPodivm, pp. 176.

Cani, L. E. (2014). Sistema processual misto (ou mítico sistema processual). *Revista Jurídica*, FURB, Nº. 36, pp.175-200.

de Miranda Coutinho, J. N. (2005). Manifesto contra os juizados especiais criminais. En *Novos diálogos sobre os Juizados Especiais Criminais.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, pp.3-14.

de Miranda Coutinho, J. N. (2009). *Novo Código de Processo Penal pede nova mentalidade.* São Paulo :Consultor Jurídico.

de Miranda Coutinho, J. N. (1999). O papel do pensamento economicista no direito criminal de hoje. *Revista da Faculdade de Direito*, UFPR, Año Xxxi, Nº 31, pp.37-49.

de Miranda Coutinho, J. N. (2009). Sistema acusatório: cada parte no lugar constitucionalmente demarcado. *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal do Brasil, Año Xlvi, Nº 183, pp.103-115.

Eymerich, N. (1578/1993). Directorium inquisitorum – Manual dos inquisidores: comentários de Francisco de la Peña. Rio de Janeiro y Brasília: Editora Rosa dos Tempos y Editora da Universidade de Brasília.

González Postigo, L. (2017). Bases da reforma processual penal no Brasil. En *Desafiando a inquisição* (pp.15-35). Santiago de Chile: CEJA.

Morais da Rosa, A. (2005). Rumo à praia dos Juizados Especiais Criminais: sem garantias, nem pudor. En *Novos diálogos sobre os Juizados Especiais Criminais* (pp.3-14). Río de Janeiro: Lumen Juris.

Pellegrini Grinover, A., Magalhães Gomes Filho, A.; Scarance Fernandes, A.; y Gomes, L. F. (2005). Juizados especiais criminais. *Revista dos Tribu*nais, São Paulo.

República Federativa do Brasil, Constitución de la República Federativa del Brasil, Diario Oficial de la Unión, Brasilia, 5 de octubre de 1988.

República Federativa do Brasil, Ley Nº 9.099. Dispone sobre los Juzgados Especiales Civiles y Criminales y da otras providencias, Diario Oficial de la Unión, Brasilia, 26 de septiembre de 1995.

República Federativa do Brasil, Ley Nº 10.259. Dispone sobre la institución de los Juzgados Especiales Civiles y Criminales en el ámbito de la Justicia Federal, Diario Oficial de la Unión, Brasilia, 12 de julio de 2001.

Streck, L. L. (2003). Os juizados especiais criminais à luz da jurisdição constitucional: a filtragem hermenêutica a partir da aplicação da técnica da nulidade parcial sem redução de texto. *Revista da EMERJ*, Año VI, Nº 24, pp.106-142.

La reducción del uso de la prisión preventiva en Nueva York: estrategias para la excarcelación basadas en datos

Michael Rempel
Director de Reforma al Sistema Penitenciario, Centro para la Innovación en las Cortes.
Contacto: rempelm@courtinnovation.org

Tia Pooler
Subdirectora de Análisis de Datos e Investigación Aplicada, Centro para la Innovación en las Cortes.
Contacto: poolert@courtinnovation.org

Resumen[1]

Este artículo describe un grupo de estrategias que la ciudad de Nueva York está adoptando para mitigar los daños de la prisión preventiva, los cuales han sido ampliamente documentados. Un imperativo urgente de políticas públicas en Nueva York es la reducción importante del uso de prisión preventiva, ya que debe cerrar las cárceles notorias e inhumanas de Rikers Island, construir nuevas cárceles más pequeñas y reducir el número de personas encarceladas a menos de la mitad en los próximos seis años. Algunos de los daños de la prisión preventiva que han sido documentados en la ciudad son: utilizar la detención incluso cuando hay pocas pruebas de que la persona no comparecería en caso de ser liberada; penalizar a las personas de bajos recursos a través del uso excesivo de la fianza; y aumentar la reincidencia a causa de los efectos contraproducentes de la prisión preventiva sobre la probabilidad de que alguien cometerá crímenes en el futuro. Las estrategias que Nueva York ha adoptado en los últimos años son: 1) reformas legislativas a nivel estatal en 2020 que prohíben el uso de fianza en efectivo y la prisión preventiva en nueve de cada diez casos penales; 2) nuevos y estrictos criterios legales respecto de precisamente cuándo se puede detener a una persona en la cárcel, incluso en los casos para los cuales la detención no ha sido prohibida; y 3) la expansión de la Libertad Supervisada, un programa prometedor basado en los datos que permite que los acusados sean liberados antes de su juicio mientras reciben supervisión para asegurar que comparecerán ante la corte.

Nota de los autores: expresamos nuestro profundo agradecimiento a Natalie Reyes y Krystal Rodríguez del Centro para Innovación en las Cortes por sus reflexiones sobre una versión anterior de este texto.

Introducción

Este artículo describe un grupo de estrategias que la ciudad de Nueva York está adoptando para mitigar los daños de la prisión preventiva, los cuales han sido ampliamente documentados, y podría ser útil como un posible modelo para otras jurisdicciones. Un imperativo urgente de políticas públicas

1 Traducción a cargo de Kate Goldman.

en la ciudad de Nueva York es la reducción importante del uso de la prisión preventiva, ya que debe cerrar las cárceles notorias e inhumanas de Rikers Island, construir nuevas cárceles más pequeñas y reducir el número de personas encarceladas a menos de la mitad en los próximos seis años. Como tres cuartos de la población de las cárceles de la ciudad corresponde a detenidos antes de su juicio –antes de establecer su culpabilidad o inocencia-, no es factible cumplir con esta ley sin una inversión importante en reformas de la etapa previa al juicio.

La primera sección de este artículo introduce el contexto de políticas públicas relacionado a por qué Nueva York debe reducir su población carcelaria de una forma dramática en los próximos seis años. La segunda sección cita datos y literatura relevantes que indican tanto la magnitud de prisión preventiva como sus efectos negativos en los Estados Unidos y específicamente en Nueva York. La tercera sección describe varias estrategias legales y de políticas públicas que el Estado y la Ciudad de Nueva York han introducido en los últimos años. Brevemente, el Estado de Nueva York aprobó una nueva ley que entró en vigencia en enero de 2020, que elimina la fianza en forma de efectivo y la prisión preventiva para casi todos los cargos no violentos. La ciudad de Nueva York también implementó la Libertad Supervisada hace poco tiempo: un programa de supervisión antes del juicio que provee una alternativa "media" entre la liberación completa y la prisión preventiva.

El contexto de la ciudad de Nueva York: el cierre de las cárceles en Rikers Island

El 17 de octubre de 2019, el Consejo Municipal de la Ciudad de Nueva York votó para cerrar las once cárceles que operan en la ciudad para fines de 2026. Ocho de estas once cárceles están ubicadas en Rikers Island, una isla pequeña físicamente separada del resto de la ciudad cuyo único propósito es servir como una colonia penal para encarcelar a la gente. Por décadas, las cárceles en Rikers han sido conocidas en Nueva York y en todo Estados Unidos como lugares de violencia y crueldad horrorosa[2]. Aparte de las ocho cárceles en Rikers, otras tres cárceles en distintos sectores de la Ciudad de Nueva York presentan condiciones físicas aún más decrépitas y una cultura de brutalidad parecida (Sayegh, 2019).

Los oficiales de la ciudad de Nueva York tienen plazo hasta 2026 para cerrar las once cárceles y reemplazarlas con cuatro entidades nuevas. Estas nuevas cárceles ya han sido diseñadas y están basadas en un diseño medioambiental de última generación y en principios de seguridad carcelaria (NYC Criminal Justice, 2019). Cada una de las nuevas cárceles estará ubicada cerca de cortes que conocen casos penales en distintos sectores de la ciudad. Rikers Island ya no tendrá cárceles, y será utilizado para usos públicos más productivos (véase Lippman et al., 2017).

Cabe notar que la capacidad diaria planificada de las cuatro nuevas cárceles será mucho más reducida que las actuales. Las cárceles nuevas

2 Muchos estudios documentan las condiciones brutales en el complejo carcelario de Rikers Island. Para ejemplos recientes, véase Lippman, J., Aborn, R. M., Cartagena, J. et al. (2017). *A More Just New York City.* New York, NY: Independent Commission on New York City Criminal Justice and Incarceration Reform. Disponible en: https://static1.squarespace.com/static/5b6de4731aef1de914f43628/t/5b96c6f81ae6cf5e9c5f186d/1536607993842/Lippman%2BCommission%2BReport%2BFINAL%2BSingles.pdf; Martin, S. J., Dedel, K., Friedberg, A. E., et al. (2019). *Eighth Report of the Nunez Independent Monitor* (Document 332, Filed 10/29/19). Disponible en: https://www.documentcloud.org/documents/6531580-NunezEighthReport.html; Stringer, S. M. (2019). *FY 2020 Agency Watch List: Department of Correction.* New York, NY: New York City Comptroller Scott M. Stringer. Disponible en: https://comptroller.nyc.gov/wp-content/uploads/documents/Watch-List-DOC-2019-FINAL.pdf; United States Attorney, Southern District of New York. (2014). *CRIPA Investigation of the New York City Department of Correction Jailson Rikers Island.* New York, NY: U.S. Department of Justice. Disponible en: https://www.justice.gov/sites/default/files/usao-sdny/legacy/2015/03/25/SDNY%20Rikers%20Report.pdf; Winerip, M. & Schwirtz, M. (2014). Rikers: Where Mental Illness Meets Brutality in Jail. *New York Times* (July 14, 2014). Disponible en: https://www.nytimes.com/2014/07/14/nyregion/rikers-study-finds-prisoners-injured-by-employees.html.

tendrán capacidad para no más de 3.300 personas en un día normal (o 825 cada una). En contraste, para 1991, las cárceles de la ciudad albergaban más de 20.000 personas por día (Lippman et al., 2017). Desde 1991, el crimen, los arrestos y la encarcelación han disminuido de manera importante (Chauhan et al., 2016; Fox & Koppel, 2019; Patten et al., 2018); sin embargo, la población carcelaria diaria fue aproximadamente 7.300 durante el mes de octubre de 2019, cuando los legisladores municipales votaron para construir cárceles nuevas con una máxima de 3.300, menos de la mitad de la población actual.

El alcance y los daños de prisión preventiva

Después de ofrecer un breve resumen de la organización básica de las cárceles en Estados Unidos, esta sección explora el alcance y los daños de la prisión preventiva específicamente.

La estructura de la encarcelación en los Estados Unidos

Estados Unidos tiene tres sistemas correccionales: cárceles federales, cárceles estatales y prisiones locales (entre ellas, prisiones municipales como Rikers Island). En un día promedio en 2016, un poco menos de 2,2 millones de personas fueron encarcelados en el país, 9% en una cárcel federal, 61% en una cárcel estatal y 30% en una prisión (Kaeble & Cowhig, 2018). Las cárceles federales y estatales mayormente encarcelan a personas que han sido condenadas por un delito grave (crímenes sujetos a un año o más de prisión). En general, estas personas tienen una sentencia de cinco, diez o veinte años, o incluso más. Las cárceles locales generalmente encarcelan personas con sentencias cortas de un año o menos y las personas son encarceladas antes de su juicio.

Aunque la sentencia promedio puede ser medida en años, la mayoría de los reos pasan unos meses o menos en la cárcel. El promedio nacional es sólo 26 días (Zeng, 2019) y para la ciudad de Nueva York ese número es 75 días (NYC Department of Correction, 2019). Como las personas entran y salen de las cárceles locales más rápidamente que otras unidades, aunque sólo el 30% de la población encarcelada del país en un día dado están en una cárcel, el 95% de las admisiones anuales se asocian con una cárcel. En otras palabras, muchas más personas que experimentan la encarcelación, aunque sea por un tiempo corto, la experimentan en una cárcel y no una prisión. Por ende, las cárceles son una institución extremadamente impactante y potencialmente dañina dentro del complejo de encarcelación de los EE.UU.

Al examinar con mayor detalle la población penitenciaria, el 65% consiste en personas detenidas antes de su juicio esperando el resultado de su caso a nivel nacional (Zeng, 2019). En la ciudad de Nueva York, ese número es aún más alto, dado que el 75% de reos están esperando su juicio (Lippman et al., 2016; Rempel & Rodriguez, 2019).

Los problemas de prisión preventiva en la ciudad de Nueva York

En los últimos años, investigadores, legisladores y profesionales que trabajan en el sistema de justicia penal en la ciudad de Nueva York han concluido cada vez más que hay un uso excesivo de prisión preventiva. Las razones reflejan algunas de las mismas preocupaciones compartidas por personas a lo largo de los Estados Unidos y a nivel internacional.

Bajas tasas de no comparecencia

Por décadas, la ley del Estado de Nueva York sólo ha permitido una justificación legal por la imposición de condiciones de libertad o la detención de personas: el miedo de que no

volverían para futuras citas en la corte[3]. Sin embargo, pruebas empíricas en Nueva York demuestran que pocos acusados presentan un riesgo importante de no asistir a sus citas con la corte. Sólo el 15% de las personas liberadas en 2017 han perdido una fecha en la corte y sólo el 7% faltaron a una cita con la corte y no volvieron dentro de 30 días (New York City Criminal Justice Agency, 2019a).

Detención desproporcionada de personas acusadas de delitos graves

Como demuestra la tabla 1, las decisiones respecto de las condiciones de libertad provisional varían mucho según la severidad de los cargos en la ciudad de Nueva York[4].

En 2018, el 85% de las personas acusadas de una falta fueron liberadas bajo palabra (released on their own recognizance en inglés, o ROR) sin condiciones, comparado con solamente el 44% de las personas acusadas de un delito grave no violento y el 33% las personas acusadas de un delito grave violento. En cambio, como la tabla 1 demuestra, el 11% de los acusados de cometer faltas, el 41% de los acusados de graves delitos no violentos y el 59% de los acusados de delitos graves violentos fueron sometidos a prisión preventiva después de comparecer ante la corte por primera vez para la formulación de cargos. La tabla también demuestra que la prisión preventiva resulta de su incapacidad de pagar una fianza monetaria ordenada por la corte o de detención.

Un peso considerable puesto en el cargo para determinar el uso de prisión preventiva refleja la práctica común en las Américas bajo el sistema tradicional inquisitiva en el cual ciertos cargos casi siempre gatillaban detención (Duce, Fuentes, & Riego, 2015). Sin embargo, en Nueva York, la evidencia no apoya esta fuerte dependencia en la severidad de los cargos. No es más probable que los acusados de delitos graves falten a una cita en la corte que otras personas, y de hecho es un poco menos probable que falten a una cita que las personas acusadas de faltas. En 2017, de las personas liberadas, el 16% de los acusados de una falta y el 14% de los acusados de un delito grave –casi el mismo número- faltaron a por lo menos una cita en la corte (New York City Criminal Justice Agency, 2019a). Análisis adicional sugiere que las personas acusadas de cometer un delito grave violento son las *menos* propensas a faltar a una cita en la corte (New York City Criminal Justice Agency, 2019b).

Las inequidades producidas por el uso de fianza monetaria

El uso de fianza en efectivo no es muy común en las Américas, pero es una característica común de la justicia pre-juicio en los Estados Unidos. Según la Corte Suprema de los Estados Unidos, los jueces pueden exigir que los acusados paguen un monto en efectivo para procurar su libertad condicional, pero solamente para incentivar a los acusados a comparecer ante la corte (ya que perderían la fianza si no lo hacen). La decisión de la corte significa que el propósito de la fianza es servir como condición de libertad condicional, no detener a las personas[5].

Sin embargo, en la práctica el establecer una fianza monetaria ha sido la causa más común de detención antes del juicio en los Estados Unidos. Además, el uso de un sistema basado en fianza significa que las personas con menos recursos financieros tienen menor capacidad de asegurar su libertad que las personas con más dinero. Como respuesta a esta inequidad basada en clase

3 Véase New York Criminal Procedure Law 510.30(2)(a). Antes del año 2020, esta sección de la ley decía: "Respecto de cualquier principio, la corte debe considerar el tipo y grado de control o restricción que sea necesario para asegurar que comparezca ante la corte cuando sea un requisito" (Nuestra traducción). Comenzando en 2020, como veremos más adelante en este artículo, el lenguaje es más enérgico pero retiene el enfoque exclusivo en las consideraciones relacionadas al regreso a la corte.

4 En Nueva York, y en muchas partes de los Estados Unidos, las faltas son cargos de relativamente bajo nivel. En comparación, los delitos graves no violentos incluyen cargos más serios como narcotráfico, posesión de una gran cantidad de drogas, crímenes contra la propiedad en los cuales el valor de la propiedad es alto o falsificación, pero en los cuales no hay acusaciones de violencia contra otra personas; y delitos graves violentos como asesinato, violación, incendio provocado, secuestro, robo, ataques físicos serios y posesión de armas en los cuales hay una acusación de uso de violencia.

5 Véase la decisión de la Corte Suprema en Stack v. Boyle 342 U.S. 1 (1951).

social, cortes estatales en California, Maryland, Massachusetts, Nueva York y Texas y una corte federal en Luisiana han determinado que la corte tiene que evaluar y considerar los recursos financieros del detenido antes de que el juez determine el monto de la fianza[6].

Tabla 1. Decisiones de libertad antes de juicio en la ciudad de Nueva York en 2018

Resultados de liberación antes del juicio	Falta	Delito grave no-violento	Delito grave violento*	Total
Continuación emitida en la formulación de los cargos en 2018	**99.069**	**23.517**	**15.393**	**137.979**
Decisiones judiciales de libertad				
Libertad bajo palabra	84,9%	43,8%	32,9%	72,1%
Libertad supervisada	2,0%	11,3%	0,8%	3,5%
Fianza monetaria	10,1%	42,3%	61,6%	21,3%
Prisión preventiva**	2,9%	2,6%	4,7%	3,1%
Total	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**
Resultados de prisión preventiva				
Detenido debido a su incapacidad de pagar la fianza	7,8%	38,0%	54,1%	18,1%
Prisión preventiva[2]	2,9%	2,6%	4,7%	3,1%
Total detenidos después de la formalización de los cargos	**10,7%**	**40,7%**	**58,8%**	**21,1%**

Fuente: New York State Office of Court Administration (datos analizados por el Centro para la Innovación en las Cortes).

* Para 2018, la mayoría de los cargos para delitos graves violentos no eran elegibles para la Libertad Supervisada.

* En algunos casos, los jueces ordenan la prisión preventiva directamente. Además, muchos acusados son enviados a prisión preventiva cuando el juez ordena fianza monetaria y los acusados no pueden pagarla.

Dificultades para pagar la fianza aparte de clase social

Algo no mencionado en la discusión anterior sobre las inequidades de fianza es que incluso para los que tienen recursos, los sistemas de pago de fianza en Estados Unidos muchas veces son increíblemente difíciles de navegar. Como resultado, incluso las personas con recursos financieros pasan tiempo en la cárcel mientras esperan que sus parientes o amigos determinen cómo pagar su fianza. Por ejemplo, en Nueva York, la investigación reveló un proceso de pago de fianza bizantino que presenta importantes obstáculos a los acusados y sus familias de todas las clases sociales. Por ejemplo, incluso cuando un amigo o pariente estaba disponible y tenía los recursos necesarios para pagar la fianza, si el acusado fue transferido a la custodia de la prisión (aunque fuera ubicada en la corte físicamente), la persona no podía pagar la fianza hasta que el acusado complete el proceso de ingreso a la prisión, causando varias horas de demora (White et al., 2015). Además, en 2018, el 85% de los acusados pagaron fianza en la ciudad de

6 Véase, por ejemplo, en California, In re Humphrey, 19 Cal. App. 5th 1006, (2018) (decidido: 1/25/2018); en Maryland, Bradds v. Randolph, 239 Md. App. 50 (2018) (decidido 2/20/18); en Massachusetts, Brangan v. Commonwealth, 477 Mass. 691 (2017) (decidido 8/25/2017); en New York, People ex rel. Desgranges v. Anderson, 59 Misc. 3d 238 (Sup. Ct. 2018) (decidido 1/31/18); en Louisiana, Caliste v. Cantrell, No. 17-6197, 2018 U.S. Dist. LEXIS 43338 (E.D. La. Mar. 16, 2018); y en Texas, Daves v. Dall. Cty., 341 F. Supp. 3d 688 (N.D. Tex. 2018) (decidido 9/20/2018).

Nueva York no podían hacerlo de una manera que evitara tiempo en la cárcel. Por ende, aunque la fianza produce tasas más altas de prisión preventiva y tiempos más largos de encarcelación para los que no tienen dinero, la fianza muchas veces lleva a la encarcelación de alguna manera incluso para los que pueden pagar. Esto no es para rechazar las desventajas de los que no tienen recursos; existen. El punto es que sistemas de pago de fianza como el de Nueva York presentan ineficiencias que todos enfrentan.

El impacto negativo de prisión preventiva para resultados de condena y sentencias

Cuando las personas son encarceladas antes del juicio, esta privación de su libertad les da otro incentivo para declararse culpables rápidamente, aunque signifique aceptar un resultado no favorable y a veces incluso si significa declararse culpable de un crimen que cree que no perpetraron. Esta realidad ha sido demostrada en estudios del impacto de la prisión preventiva en el Estado de Kentucky (Lowenkamp et al., 2013a), en las ciudades de Filadelfia y Miami (Dobbie, Goldin, & Yang, 2016) y en Nueva York (Hahn, 2016; Phillips, 2012; Rempel et al., 2017). Un estudio en la ciudad de Nueva York determinó que, después de controlar para las características del acusado y el caso, la prisión preventiva causó un aumento en la tasa de condena de 10% para faltas y 27% en casos de delitos graves, independiente de otros factores. También resultó en un aumento de 40% en casos de faltas y un aumento de 34% en las sentencias aplicadas para delitos graves en cárceles estatales (Rempel et al., 2017).

Los efectos criminógenos de la detención

A diferencia de muchos otros Estados en los EE.UU. y países en las Américas (Duce et al., 2015), el Estado de Nueva York no permite que sus jueces basen sus decisiones en la etapa previa al juicio en el peligro percibido del acusado para la seguridad pública. Sin embargo, una consideración no reconocida que los jueces siempre tienen presente es que las pruebas sugieren que detener a alguien, especialmente en cárceles inhumanas como las de Rikers Island, puede ser criminógeno, aumentando la futura reincidencia en lugar de disminuirla[7]. Un estudio en Kentucky determinó que el pasar solo 48 horas en la cárcel durante el período previo al juicio *aumentó* la reincidencia después de que la persona fuera liberada, especialmente entre acusados que presentan un riesgo bajo o moderado de reincidencia basado en los resultados de una herramienta para evaluar riesgo administrada en el momento de su detención (Lowenkamp et al., 2013b). Un estudio en Filadelfia y Miami determinó que la prisión preventiva redujo la reincidencia durante el período inmediatamente antes del juicio como resultado inevitable de estar incapacitado en la cárcel, pero que después de dos y cuatro años, la detención produjo más, no menos, reincidencia (Dobbie et al., 2016).

Estas determinaciones presentan un caso especialmente fuerte para evitar la detención durante la etapa previa al juicio para dos

7 Existen varias teorías respecto de por qué la cárcel aumenta la reincidencia. La explicación más común es el "efecto contagio". La teoría es que el encarcelamiento separa las personas de sus familias y vecinos, aislándolos de influencias sociales dominantes en sus vidas y poniéndolos en proximidad a otros que podrían estar involucrados en crímenes. La interacción diaria con otras personas que podrían haber estado involucrados en actividades delictuales puede llevar a los efectos de contagio, diseminando actitudes antisociales y apoyo normativo para el crimen y la violencia como soluciones a los problemas cotidianos (Listwan et al., 2013; Spohn, 2007). Una segunda explicación enfoca en los efectos socio-económicos del encarcelamiento. Puede causar cesantía, pérdida de ingresos y vivienda (por ejemplo, si no van a su lugar de trabajo o no pueden pagar su arriendo mientras estén en la cárcel), creando factores de riesgo conocidos para criminalidad futura que no existían antes (Freudenberg et al., 2005). Una tercera explicación se enfoca en los efectos deshumanizantes y psicológicamente traumatizantes del encarcelamiento, especialmente en cárceles conocidas por su violencia y maltrato, como es el caso de Rikers Island en Nueva York. Según esta explicación las experiencias traumáticas en la cárcel pueden crear nuevos problemas de adicción a las drogas o problemas de salud mental o empeorar los que ya existían. Esto podría imposibilitar comportamientos buenos a futuro, y obligar a los individuos a involucrarse con las drogas o con otros comportamientos criminales (Lippman et al., 2017; Subramanian et al., 2015). No es difícil imaginar cómo cada una de estas consecuencias crimenogénicas se puede magnificar en entornos carcelarios como Rikers Island.

sub-grupos específicos: 1) personas que solamente presentan un riesgo bajo o moderado de reincidencia en la etapa de referencia; y 2) personas que probablemente no pasarán mucho tiempo detenidas porque la detención sólo puede reprimir la incidencia durante el período que las personas pasan en la cárcel. Sin embargo, ambos sub-grupos han sido detenidos en la Ciudad de Nueva York frecuentemente. Los estudios han demostrado que el 64% de las personas detenidas antes de su juicio en la ciudad enfrentan cargos para una falta y el 59% de los que enfrentan cargos para un delito grave sólo presentaron un riesgo mínimo a moderado de reincidencia basado en la información disponible en el momento de su arresto inicial (Rempel et al., 2017). Otros estudios determinaron que cuando personas acusadas de faltas son detenidas antes de su juicio, su estadía promedio es solamente 17 días. El promedio para delitos graves no violentos es 57 días (Lippman et al., 2017). Mientras estos breves períodos de detención son apenas suficientemente largos para producir un beneficio significativo de incapacidad, son fácilmente suficientemente largos como para tener un efecto criminógeno contraproducente (Lowenkamp et al., 2013b).

Por eso, podría ser prudente tomar en cuenta la seriedad de los cargos al determinar si una persona debe ser detenida. La prisión preventiva no debe ser sobreutilizada con los que son acusados de cometer un crimen grave violento, existe también un sólido argumento empírico que no debería ser utilizado para las personas que enfrentan cargos relacionados con ofensas no violentas porque los períodos de encarcelamiento pueden ser demasiado cortos para proveer un valor significante de seguridad pública. Además, como ya hemos visto, para las personas que enfrentan cargos, la cárcel puede tener efectos criminógenos que aumentan la reincidencia y por ende ponen en peligro la seguridad pública en lugar de promoverla.

Las decisiones inconsistentes y consideraciones de debido proceso

En 2018, un análisis ampliamente publicitado fue publicado por el sitio Five Thirty Eight. Los autores determinaron que acusados en Nueva York que eran parecidos en otras áreas recibieron distintas decisiones antes del juicio basado en la identidad del juez asignado al azar para conocer el caso (Barry-Jester, 2018). Por ejemplo, en el Bronx, un juez en particular liberaba solamente el 25% de los acusados de delitos graves, y otro juez en el mismo barrio liberaba el 60% de las personas acusadas de delitos graves. Esto presenta preguntas legales fundamentales en el contexto de los EE.UU. Uno podría decir que la justicia está siendo aplicada de manera arbitraria y caprichosa si es que acusados en situaciones parecidas pueden recibir resultados diferentes basados en cuál juez es asignado al azar para la formalización de los cargos. Esto podría contribuir a una preocupación que el debido proceso requerido bajo la Cuarta y Quinta Enmiendas de la Constitución de los Estados Unidos no ha sido provisto.

Estrategias para reducir el uso de prisión preventiva

En los últimos cinco años, diseñadores de políticas públicas a los niveles de ciudad y Estado en Nueva York han tomado una serie de medidas para limitar el uso de prisión preventiva. En lo que resta del artículo, nos enfocaremos en tres importantes avances: (1) una prohibición legislativa sobre prisión preventiva para alrededor de 90% de casos penales; (2) los nuevos criterios legales que limiten el uso de prisión incluso para los otros casos; y (3) la expansión de supervisión antes del juicio como una *alternativa intermedia* a la liberación sin condiciones y detención en la cárcel.

La prohibición legislativa contra el uso de prisión preventiva en la mayoría de los casos

En enero de 2020, el Estado de Nueva York implementó una nueva reforma que eliminó la fianza monetaria y la prisión preventiva en casi todos los casos de faltas y delitos graves no violentos (Rempel & Rodriguez, 2019). Según se ve en la tabla 2, los jueces ya no pueden ordenar fianza monetaria o prisión preventiva en más de 90% de todos los casos en la ciudad de Nueva York. Utilizando datos de 2018 para ilustrar el impacto de esta ley, los resultados en tabla 2 sugieren que la fianza monetaria puede ser aplicada en solamente 2% de todos los casos de faltas (los que involucran ofensas sexuales o casos de desacato penal que involucran la violencia doméstica). Para delitos graves no violentos, se permiten la fianza y la prisión preventiva en sólo 7% de los casos (casi todos los cuales involucran la violencia doméstica). En contraste, todas las opciones son permisibles para los delitos graves violentos. Los resultados presentados a continuación indican que, bajo la nueva ley, se permite la fianza y la prisión preventiva en 88% de casos de delitos graves violentos.

Tabla 2. Elegibilidad para fianza y prisión preventiva bajo la ley de reforma en Nueva York

Elegibilidad para fianza y prisión preventiva	Falta o menos	Delito grave no violento	Delito grave violento	Total
Todos los casos penales nuevos en 2018	**166.306**	**24.232**	**15.588**	**206.126**
Liberación obligatoria (sin fianza ni prisión preventiva)	97,6%	93,1%	12,2%	90,6%
Se permite fianza monetaria pero no prisión preventiva	2,4%			2,0%
Fianza y prisión preventiva permitidas		6,9%	87,8%	7,4%
Total	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

Fuente: New York State Office of Court Administration (datos analizados por el Center for Court Innovation).

En efecto, al implementar una prohibición dura sobre la prisión preventiva en nueve de cada diez casos, en general, los legisladores quitaron la discreción de las manos de los jueces, quizás aliviando algunos de los efectos criminógenos mencionados anteriormente y asegurando que ninguno de los daños de prisión preventiva puede materializarse para la mayoría de los acusados. Junto con Washington, D.C. y el Estado de Nueva Jersey, Nueva York es sólo la tercera jurisdicción en los Estados Unidos que ha implementado una acción legislativa tan amplia. Los estudios presentan estimados que sugieren que la acción del Estado reducirá la población de prisión preventiva de Nueva York por 43% y que por sí solo, sacará más de 3.000 personas de la población diaria de las cárceles de la ciudad (Rempel & Rodriguez, 2019).

Estrictos criterios legales para ordenar el uso de prisión preventiva

Para el aproximadamente 10% de los casos en los cuales la fianza o la prisión preventiva siguen siendo permisibles bajo la ley, las misma reformas legislativas de 2020 también establecen una serie de nuevos estándares que tienen que ser cumplidos antes de que un juez pueda detener a alguien y antes de que un juez pueda ordenar cualquier salida durante de la etapa previa al juicio aparte de liberar a alguien sin condiciones.

1. ***La legislatura estableció que todos los acusados deben ser liberados sin condiciones a menos que un juez determine***

que las pruebas disponibles demuestran un "riesgo de escapar para evitar el procesamiento".[8] El lenguaje que requiere que haya un "riesgo de escapar" sugiere que no es suficiente determinar que un acusado podría perder la fecha de su cita en la corte accidentalmente, sólo para recordar el monitoreo y comparecer voluntariamente varios días después (algo que pasa frecuentemente en la ciudad de Nueva York). Un juez debe determinar que el acusado presenta un riesgo de escapar de la corte con la intención de "evitar el procesamiento", un estándar más específico. En efecto, el Estado de Nueva York lo estableció independientemente de los cargos. El impacto práctico será el de limitar el sobreuso de prisión preventiva y promover liberación sin condiciones, excepto cuando existen pruebas claras para justificar las condiciones.

2. ***Incluso cuando se demuestra el riesgo de fuga, la nueva ley requiere que el juez ordene la condición "menos restrictiva" que "razonablemente asegurará que el acusado vuelva a la corte".***[9] Por ende, incluso en los pocos casos para los cuales la prisión preventiva y la fianza no han sido eliminadas completamente, los jueces están obligados a determinar si hay condiciones menos restrictivas, como recordatorios de citas con la corte o la supervisión antes del juicio que sean suficientes para controlar el riesgo de fuga.

3. ***Cuando hay que aplicar la fianza monetaria, la nueva ley incluye lenguaje que exige que los jueces consideren un monto de fianza que el acusado puede pagar***. Específicamente, la ley requiere que la corte considere las "circunstancias financieras individuales" del acusado y su "capacidad de pagar la fianza sin enfrentar dificultades indebidas".[10] Este elemento del estatuto opera para desalentar el uso de montos de fianza que sean inalcanzables para asegurar que la persona vaya a la prisión preventiva.

La expansión de la Libertad Supervisada

La última estrategia importante adoptada en Nueva York es la implementación general de la Libertad Supervisada que comenzó en 2016, un programa de supervisión durante la etapa previa al juicio que cubrió la ciudad entera. Este programa busca evitar los efectos dañinos de la prisión preventiva en la cárcel al permitir que los acusados que presentan un riesgo real de no ir a su fecha en la corte permanezcan en casa en sus comunidades mientras reciben supervisión. El programa de Libertad Supervisada recibe fondos del Gobierno de Nueva York, y sus políticas son determinadas por oficiales públicos que trabajan con el alcalde. Sin embargo, la ciudad contrató a tres agencias sin fines de lucro para administrar el programa[11].

Las personas se matriculan en la Libertad Supervisada después de recibir una orden del juez. Como ya hemos mencionado, el juez tiene que determinar que el acusado representa un riesgo de escaparse y también debe decidir que la Libertad Supervisada es la condición menos restrictiva necesaria para razonablemente asegurar que el acusado irá a todas sus citas en la corte.

Una vez que una persona recibe la orden de matricularse en el programa, debe participar en chequeos personales y por teléfono. Durante estos chequeos, el personal del programa

8 Véase New York Criminal Procedure Law 510.10 (1) cómo quedó después de la entrada en vigencia de las reformas de 2020.

9 Véase New York Criminal Procedure Law 510.10 (1) cómo quedó después de la entrada en vigencia de las reformas de 2020. Véase también CPL510.10 (3) y CPL 510.45 (4).

10 Véase New York Criminal Procedure Law 510.30 (1)f cómo quedó después de la entrada en vigencia de las reformas de 2020.

11 El Centro para la Innovación en las Cortes, un *thinktank* sin fines de lucro donde trabajan ambos autores, administran programas de Libertad Supervisada en tres sectores de la ciudad de Nueva York: Bronx, Brooklyn y Staten Island. Otras dos agencias sin fines de lucro –CASAS y la Criminal Justice Agency- administran el programa en Manhattan y Queens respectivamente.

les recuerda a los participantes sus citas en la cortes, recomienda que sigan las órdenes de la corte y ofrece servicios básicos como una tarjeta gratis para el metro para viajar entre la corte y su casa. Más específicamente, cada participante es asignado a uno de cinco "niveles de supervisión" basado en dos factores: 1) una evaluación formal de la probabilidad de que comparezca ante la corte sin supervisión y 2) si el crimen es relativamente menos serio (definido como crímenes para los cuales la fianza y la prisión preventiva fueron eliminadas en enero de 2020) o más serios (definido como crímenes para los cuales se podría aplicar la fianza o la prisión preventiva legalmente pero para los cuales el juez optó por la Libertad Supervisada). Para ilustrar la diferencia, las personas asignadas a nivel 1 sólo deben participar en un chequeo telefónico cada mes. Los que tienen nivel 5 –el nivel más alto- deben ir a un chequeo una vez por semana y deben asistir entre tres a seis sesiones de terapia conductista cognitiva estructurada durante la etapa previa al juicio.

Utilizando un formulario estándar de conformidad, el personal del programa de Libertad Supervisada informa al juez, fiscal y defensor antes de cada cita en la corte, si el cliente ha asistido a todos los chequeos y si ha cumplido con otros requisitos para participación en el programa.

Además, cuando alguien se matricula en la Libertad Supervisada por primera vez, un miembro del equipo lleva a cabo una evaluación completa de sus necesidades en varias áreas, entre ellas vivienda, empleo, educación, salud mental y uso de drogas. Esta persona puede recomendar servicios adicionales cuando sea adecuado, y los clientes pueden aceptarlos voluntariamente (estos servicios adicionales no son un requisito).

Notablemente, desde su primer año al tercero, la Libertad Supervisada solamente fue disponible para personas acusadas de cargos no violentos (excepto para un programa piloto pequeño para personas entre las edades de 16 y 19). La Libertad Supervisada también excluía cualquier acusado clasificado como de "alto riesgo" para re arresto para un delito grave utilizando la herramienta de riesgo. Sin embargo, en enero 2020, todas las restricciones sobre elegibilidad fueron levantadas con las reformas legislativas de 2020. Como las reformas imponen severas limitaciones sobre el uso de fianza y la prisión preventiva, es probable que la Libertad Supervisada absorba muchos casos en los cuales las personas fueron detenidas. Más aún, el éxito de las reformas de 2020 –y, finalmente, la capacidad de la ciudad de reducir su población carcelaria a 3.300 según el requisito legal- podría depender de la efectividad de la Libertad Supervisada y la percepción de que sea efectiva. Sin pruebas que la Libertad Supervisada pueda limitar el número de personas que no comparecen ante la corte y mantener la seguridad pública, es posible que haya una respuesta en contra de estas dramáticas reformas.

Los datos disponibles sobre resultados de la Libertad Supervisada

Entre el 1 de marzo 2016 y el 30 de septiembre 2019, unos 15.294 acusados fueron matriculados en el programa de Libertad Supervisada en Nueva York, reduciendo el número posible de admisiones a la cárcel por ese mismo número importante. En 2018, el 57% de los 4.627 acusados matriculados en el programa de Libertad Supervisada enfrentaba cargos relacionados a un delito grave. Esto indica el público del programa: ofensas más serias donde el programa opera como una alternativa real a la fianza —y la cárcel— debido a la tasa desproporcionada de detención de las personas acusadas de cometer un delito. Para reiterar lo que ya hemos dicho, es casi seguro que las reformas de enero 2020 cambiarán la población de Libertad Supervisada a las personas acusadas de cargos aún más serios, entre ellos delitos graves violentos.

Además, como respuesta a las tendencias observadas en los datos que indican que algunos clientes de Libertad Supervisada ni siquiera

requerían supervisión basada en la comunidad y deberían simplemente haber recibido liberación sin condiciones (ROR), el programa probó, a fines de 2018, una política llamada *Liberación Informada por Riesgo*. Esta política estableció los criterios para que acusados de bajo riesgo gatillaran una recomendación al juez de que algunos individuos son mejores candidatos para liberación en sus comunidades *sin supervisión* (los que tienen las más altas probabilidades que ir a la corte). Esta política fue desarrollada para volverse un mecanismo instalado y formal del programa de Libertad Supervisada en toda la ciudad. Sigue sirviendo como una limitación crítica de la posible sobresupervisión de individuos de bajo riesgo durante 2020 y después. En Brooklyn, donde la política fue probada por primera vez, se identificaron 57 de aquellos casos y los acusados recibieron liberación sin supervisión durante los primeros 4 meses de implementación (Weill & Wada, 2019).

Como muestra la tabla 3, los resultados documentados hasta la fecha para los participantes matriculados en la Libertad Supervisada son alentadores. A nivel de ciudad, la tasa de comparecencia en la corte para los participantes en el programa de Libertad Supervisada fue 88% en 2018. Esto es parecido a la tasa estimada para la población ROR (86%; New York City Criminal Justice Agency, 2019a). Y mientras la meta central del programa es asegurar que los acusados vuelvan a la corte, los datos también demuestran que el 92% de los participantes de Libertad Supervisada *no* volvieron a ser detenidos durante su tiempo en el programa. Dicho de otra manera, los individuos pueden recibir apoyo en sus comunidades sin un impacto negativo sobre la seguridad pública. Además, estos resultados se mantienen en distintos niveles de supervisión, con una tasa de comparecencia particularmente alta para los participantes de entre 16 y 19 años del programa piloto más pequeño, el que consiste en acusados que enfrentan cargos para delitos graves violentos o los que han sido designados como personas que presentan una alto riesgo de ser detenidos de nuevo por un crimen grave.

Tabla 3. Resultados de Libertad Supervisada 2018

Población de libertad supervisada	Tasa de comparecer ante la corte*	Porcentaje sin nuevo arresto por delito grave	Porcentaje sin nuevo arresto por delito grave violento
Libertad Supervisada a nivel de la ciudad**	88%	92%	
Nivel de supervisión menos intensivo		96%	99%
Nivel de supervisión más intensivo		89%	96%
Programa piloto para delitos graves violentos/ jóvenes de alto riesgo***	95%	88%	

* La tasa de comparecer ante la corte se define como el porcentaje de participantes del programa de Libertad Supervisada que comparecieron cada vez que tuvieron una cita con la corte durante el período anterior al juicio de su caso.

** Fuente: NYC Criminal Justice. (2018a). Mayor's Office of Criminal Justice Supervised Release Quarterly Scorecard.

*** Fuente: Mayor's Office of Criminal Justice Supervised Release Quarterly Scorecard. (Octubre 2018). Los datos del programa piloto cubren el período entre 1 marzo y 30 septiembre de 2018.

Finalmente, un componente crítico del programa de Libertad Supervisada es la capacidad de conectar a los acusados a servicios voluntarios relacionados a sus necesidades. Los administradores de casos, entre ellos trabajadores sociales con entrenamiento clínico, ofrecen apoyo que mitiga las necesidades criminógenas y las barreras al regreso a la corte. Hasta ahora, los datos confirman la presencia de necesidades importantes dentro de esta población de prisión preventiva. Un análisis de las respuestas de los participantes en el programa de Libertad Supervisada entre enero de 2018 y junio de 2019 mostraron que un porcentaje importante presentaron una posible necesidad específica o interés en recibir ayuda:[12]

- 55% indicados para una posible necesidad de servicio de empleo.
- 49% indicados para una posible necesidad relacionada a la educación.
- 40% indicados para una posible necesidad de abuso de drogas.
- 39% indicados para una posible necesidad de servicios de salud mental.

Utilizar estos resultados para informar la programación disponible y depender de proveedores adicionales de servicios basados en la comunidad para ayudar a los participantes (de forma voluntaria) con las necesidades identificadas sin duda contribuyen a la efectividad general del programa al reducir las barreras a la posibilidad de volver a la corte.

Conclusiones

La historia reciente de reforma de los procesos previos al juicio en la ciudad de Nueva York se basa en los datos y es informado por la misma historia. Esta Reforma fue motivada por los daños empíricos de detención, entre ellos las tasas más altas de condenas y sentencias carcelarias, junto a los efectos negativos criminógenos que *aumentan* la reincidencia de forma contraproducente. Con el apoyo de cambios legislativos a nivel estatal, otras jurisdicciones podrían mirar hacia Nueva York para una estrategia efectiva para reducción de encarcelamiento y una baja en la dependencia en fianza monetaria y prisión preventiva. Estrategias como la opción de Libertad Supervisada para jueces son necesarias para que la ciudad de Nueva York cierre el notorio complejo carcelario de la Isla Rikers, un evento histórico con una fecha límite de seis años según los estatutos. El cierre de Rikers es un componente crítico del proceso de ir hacia un sistema de justicia penal más justo y humano.

Apoyado por una prohibición legislativa al nivel del Estado de Nueva York para nueve de cada diez casos criminales, los jueces liberarán más acusados a sus comunidades. Esto puede ser sin condiciones o, si presentan riesgo de fuga, como parte del programa expandido de Libertad Supervisada administrada por tres agencias locales sin fines de lucro. La opción de Libertad Supervisada opera como una alternativa "media" a la liberación directa y prisión preventiva y toma en cuenta las inequidades que nacen del uso de fianza monetaria, y ha producido resultados prometedores hasta ahora. Los investigadores locales y nacionales, analistas de datos y diseñadores de políticas públicas monitorearán de cerca los datos por la efectividad del programa respecto de las tasas de presentación en las cortes y salud pública. En una escala más amplia, los investigadores tendrán que proveer respuestas claras respecto de si las reformas penales lanzadas en 2020 son exitosas en alcanzar las metas gemelas de reducir encarcelación de manera dramática y mantener la seguridad pública. Si llegamos a estas metas, el acercamiento de Nueva York puede servir como un modelo importante para las Américas.

12 El programa de Libertad Supervisada manejado por el Centro para Invocación en las Cortes en tres partes de la ciudad de Nueva York (Bronx, Brooklyn y Staten Island) utiliza una herramienta de evaluación –desarrollada por el Centro- con acusados al entrar el programa. Los datos de banderas de necesidad presentados aquí representan los participantes en esos tres sectores de la ciudad.

Bibliografía

Barry-Jester, A. M. (2018). *You've Been Arrested. Will You Get Bail? Can You Pay It? It May All Depend on Your Judge.* Five Thirty Eight. Disponible en: https://fivethirtyeight.com/features/youve-been-arrested-will-you-get-bail-can-you-pay-it-it-may-all-depend-on-your-judge/.

Chauhan, P., Balazon, E. M., Tomascak, S., et al. (2016). *Trends in Admissions to the New York City Department of Correction 1995-2015.* New York, NY: The Misdemeanor Justice Project at John Jay College of Criminal Justice. Disponible en: https://datacollaborativeforjustice.org/wp-content/uploads/2016/08/DOC_Trends_Final.pdf.

Dobbie, W., Goldin, J., & Yang, C. (2016). *The Effects of Pre-Trial Detentionon Conviction, Future Crime, and Employment: Evidence from Randomly Assigned Judges* (Paper Number 22511). NBER Working. Disponible en: https://www.nber.org/papers/w22511.pdf.

Duce, M. Fuentes, C., & Riego, C. (2015). *The Impact of Criminal Procedure Reform in the Use of Pretrial Detention in Latin America*. Justice Studies Center of the Americas. Disponible en: http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/3551/Impact_of_Reform_on_PTD_in_Latin_America_CEJA%5b1%5d.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Fox, A. & Koppel, S. (2019). *Pretrial Release Without Money: New York City, 1987-2018*. New York, NY: CJA. Disponible en: https://www.nycja.org/publications/test-3.

Freudenberg, N., Daniels, J., Crum, M., Perkins, T., &Richie, B. E. (2005). Coming Home from Jail: The Social and Health Consequences of Community Reentry for Women, Male Adolescents, and their Families and Communities. *American Journal of PublicHealth* 95: 10: 1725-1736.

Hahn, J. (2016). *An Experiment in Bail Reform: Examining the Impact of the Brooklyn Supervised Release Program*. New York, NY: Center for Court Innovation. Disponible en: http://www.courtinnovation.org/sites/default/files/documents/BK%20SRP_Research%20Report_FINAL.pdf.

Kaeble, D. & Cowhig, M. (2018). *Correctional Populations in the United States, 2016*. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, Bureau of Justice Statistics. Disponible en: https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/cpus16.pdf.

Lippman, J., Aborn, R. M., Cartagena, J., et al. (2017). *A More Just New York City*. New York, NY: Independent Commissionon New York City Criminal Justice and Incarceration Reform. Disponible en: https://static1.squarespace.com/static/5b6de4731aef1de914f43628/t/5b96c6f81ae6cf5e9c5f186d/1536607993842/Lippman%2BCommission%2BReport%2BFINAL%2BSingles.pdf.

Listwan, S. J., Sullivan, C., Agnew, R., Cullen, F. T., & Colvin, M. (2013). The Pains of Imprisonment Revisited: The Impact of Strain on Inmate Recidivism. *Justice Quarterly* 30: 1: 144-167.

Lowenkamp, C., Van Nostrand, M., & Holsinger, A. (2013a). *Investigating the Impact of Pretrial Detention on Sentencing Outcomes*. Houston, TX: The Laura and John Arnold Foundation. Disponible en: http://www.arnoldfoundation.org/wp-content/uploads/2014/02/LJAF_Report_state-sentencing_FNL.pdf.

Lowenkamp, C., Van Nostrand, M., & Holsinger, A. (2013b). *The Hidden Costs of Pretrial Detention.* Houston, TX: The Laura and John Arnold Foundation. Disponible en: https://static.prisonpolicy.org/scans/ljaf/LJAF_Report_hidden-costs_FNL.pdf.

New York City Criminal Justice Agency. (2019a). *Annual Report 2017.* New York, NY: CJA. Disponible en: https://www.nycja.org/publications/cja-annual-report-2017.

New York City Criminal Justice Agency. (2019b). *Overview of New York City's Pretrial Release Assessment*. New York, NY: CJA. Public Power Point presentation delivered to policymakers in New York City.

NYC Criminal Justice. (2019). *New York City is Leading a Historic Decarceration Plan*. New York, NY: Mayor's Office of Criminal Justice. Disponible en: https://rikers.cityofnewyork.us/wp-content/uploads/Historic-Decarceration-Plan.pdf.

NYC Criminal Justice. (2018a). *Supervised Release Quarterly Scorecard: July – September 2018.* New York, NY: Mayor's Office of Criminal Justice. Disponible en: https://criminaljustice.cityofnewyork.us/wp-content/uploads/2018/11/SR_11.14.18.pdf.

NYC Criminal Justice. (2018b). *Supervised Release Quarterly Scorecard: October – December 2018.* New York, NY: Mayor's Office of Criminal Justice. Disponible en: https://criminaljustice.cityofnewyork.us/wp-content/uploads/2019/02/SR_oct-dec_2018.pdf.

NYC Department of Correction. (2019). NYC Department of Correction at a Glance: Information for the 12 Months of FY 2019 (August 2, 2019). Disponible en: https://www1.nyc.gov/assets/doc/downloads/press-release/DOC_At_Glance_FY2019_072319.pdf.

Patten, M., Hood, Q. O., Low-Weiner, C., et al. (2018). *Trends in Misdemeanor Arrests in New York, 1980 to 2017.* New York, NY: The Misdemeanor Justice Project at John JayCollege of Criminal Justice. Disponible en: http://misdemeanorjustice.org/wp-content/uploads/2018/12/FINAL.pdf.

Phillips, M. T. (2012). *A Decade of Bail Research in New York City.* New York, NY: Criminal Justice Agency. Disponible en: https://www.prisonpolicy.org/scans/DecadeBail-Research12.pdf.

Rempel, M., & Rodriguez, K. (2019). *Bail Reform in New York: Legislative Provisions and Implications for New York City.* New York, NY: Center for Court Innovation. Disponible en: https://www.courtinnovation.org/publications/bail-reform-NYS.

Rempel, M., Kerodal, A., Spadafore, J., & Mai, C. (2017). *Jail in New York City: Evidence-Based Opportunities for Reform.* New York, NY: Center for Court Innovation. Disponible en: https://www.courtinnovation.org/publications/jail-new-york-city-evidence-based-opportunities-reform.

Sayegh, G. (2019). *Making Sense of the Fight over NYC Jails.* New York, NY: Katal Center for Health, Equity, and Justice. Disponible en: https://www.katalcenter.org/makingsenserikers.

Spohn, C. (2007). The Deterrent Effect of Imprisonment and Offender's Stakes in Conformity. *Criminal Justice PolicyReview* 18:1: 31-50.

Weill, J., & Wada, C. (2019). Risk Informed Release Pilot—Preliminary Memorandum. New York, NY: Center for Court Innovation. (Memorandum with pilot evaluation results, submitted to the Mayor's Office of Criminal Justice in New York City on June 21, 2019.)

White, E., Labriola, M., Kerodal, A., Jensen, E., & Rempel, M. (2015). Navigating the Bail Payment System in New York City: Findings and Recommendations. New York, NY: Center for CourtInnovation. Disponible en: https://www.courtinnovation.org/sites/default/files/documents/Bail%20Payment%20in%20NYC.pdf.

Zeng, Z. (2019). Jail Inmates in 2017. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, Bureau of Justice Statistics. Disponible en: https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/ji17.pdf.

Subramanian, R., Delaney, R., Roberts, S., Fishman, N., &McGarry, P. (2015). Incarceration's Front Door: The Misuse of Jails in America. New York, NY: Vera Institute of Justice. Disponible en: https://www.vera.org/downloads/publications/incarcerations-front-door-report_02.pdf.

Experiencias latinoamericanas

Entrevistas a Alejandra Gils Carbó, Luiza Fonseca Frischeisen, Thelma Aldana y Víctor Cubas Villanueva

Realizadas por Laura Cora Bogani, investigadora de CEJA.

Alejandra Gils Carbó
Referente del Foro Interamericano de Fiscales por una Legalidad Emancipatoria. Ex procuradora general de la Nación Argentina.

Luiza Cristina Fonseca Frischeisen
Subprocuradora geral da República desde 6/10/2015, lotada na Procuradoria Geral da República, no exercício de ofício criminal junto ao Superior Tribunal de Justiça. Membro do Conselho Superior do Ministério Público Federal, eleita pelo colégio geral dos Procuradores da República. Coordenadora da 2º Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal. Representante do Ministério Público Federal em ações da Estratégia Nacional de Combate a Corrupção e Lavagem de Ativos (ENCCLA) desde 2016.

Thelma Aldana
Abogada y notaria, magister en Derecho Civil y Procesal Civil, maestría en Derechos de las Mujeres, Género y Acceso a la Justicia, por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Magistrada y presidenta de la Corte Suprema de Justicia y del Poder Judicial de Guatemala, período 2009-2014. Fiscal general de la República y jefa del Ministerio Público de Guatemala, período 2014-2018.

Víctor Cubas Villanueva
Ha laborado en el Ministerio Público, primero como Fiscal Provincial y luego como Fiscal Superior en lo Penal de Lima. Ha realizado investigaciones por graves actos de violación de Derechos Humanos y por delitos de corrupción. Se dedica a la docencia en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

1 ¿Qué herramientas debe utilizar un Ministerio Público para orientar la institución hacia el logro de una persecución penal estratégica?

Alejandra Gils Carbó (Argentina): En primer lugar, hay herramientas básicas que son la especialización, el trabajo en equipo y la interdisciplina. La complejidad que ha adquirido el crimen organizado trasnacional y las figuras criminales que tienen vínculo con situaciones de desigualdad estructural requieren de la actuación de agentes capacitados y de políticas propias. Fenómenos criminales como la corrupción, la trata y explotación de personas, el crimen económico, el narcotráfico y las graves violaciones a los Derechos Humanos, requieren de unidades fiscales especializadas –que asistan a todos los fiscales del país- conformadas con profesionales y trabajadores capacitados en cada materia, que mantengan comunicación con las agencias públicas avocadas a la persecución de esos delitos y con las organizaciones sociales u organizaciones de víctimas que traen las denuncias y proveen de información.

En esos casos, la persecución penal estratégica requiere poner atención en diversos ejes. Por un lado, adoptar una mirada global que supere los límites jurisdiccionales, procesando información que permita detectar patrones comunes de personas y bienes, entrecruzando datos de casos a nivel federal y provincial, en el caso de Argentina que tiene ese tipo de organización

jurisdiccional. Por otro lado, requiere poner el eje en el ascenso de la cadena de responsabilidad, que nos ha permitido develar casos relevantes de complicidad policial, judicial y política con organizaciones criminales y poner una valla al problema de la selectividad en materia penal. Un tercer eje, debería estar orientado a fortalecer el impulso de las investigaciones patrimoniales que desfinancia el crimen, además de permitir identificar a los grandes beneficiarios del negocio criminal. Por último, un cuarto eje, sería la faz participativa con la comunidad, atribuyendo centralidad a la víctima y trazando políticas o generando dispositivos que provengan de un diálogo previo con las organizaciones de la sociedad civil.

Luiza Cristina Fonseca Frischeisen (Brasil): Inicialmente é importante dizer que o Brasil é uma federação e, assim temos, o Ministério Publico Federal Púbicos do Estado e do DF (também temos o Ministério Público do Trabalho e o Ministério Publico Militar).

No Ministério Público Federal, nossos órgãos de coordenação nacional se chamam Câmaras de Coordenação e Revisão, que estão divididas de acordo com as nossas áreas de atuação, lembrando que o MP, no Brasil, atua na área criminal e também na defesa de bens coletivos como o meio ambiente, consumidor e direitos de grupos específicos.

Para uma persecução penal mais estratégica é preciso avançar no aprofundamento do exercício da discricionariedade da persecução penal, com elaboração de critérios gerais para arquivamento, e fazemos isso com enunciados e orientações, com a realização de acordos de não persecução penal (previsto em resolução do Conselho Nacional do Ministério Público - órgão de controle externo previsto na Constituição Federal, para o Poder Judiciário há o Conselho Nacional de Justiça), que foi, recentemente, aprovado em lei também.

Também é necessário melhorar a qualidade da prova das representações para fins criminais e, para isso, é necessário interlocução permanente com as instituições de fiscalização e controle, além das Policias, como o Banco Central, a Receita Federal entre outros.

Também é necessário avançar cada vez mais em cooperação internacional e conhecimento e análise de provas eletrônicas, usando ferramentas de cruzamento de dados de grande volume (big data).

Temos também grupos nacionais de auxilio aos membros do Ministério Público Federal que estão em diversas unidades do pais. Os Ministérios Publicos Estaduais e do DF tem grupos de atuação contra o crime organizado (GAECOS).

Aqui exemplos de enunciados.

Aqui exemplos de orientações.

Aqui exemplos de grupos de trabalho da área criminal do Ministério Público Federal e esse outro.

Thelma Aldana (Guatemala): Un Ministerio Público debe contar con un marco legal que le permita constituirse en una entidad autónoma e independiente, que pueda tener una organización sólida capaz de guiar las investigaciones que permitan la lucha contra el crimen organizado y pueda contribuir a desarticular estructuras criminales. Debe tener unidades o fiscalías especializadas. Esto permite a los fiscales tener más control sobre el comportamiento de las estructuras criminales, manejar con propiedad los patrones y orientar su investigación sobre fenómenos criminales, dejando atrás investigaciones de caso por caso y lograr una persecución penal estratégica. Indispensables son las unidades de métodos especiales de investigación y de análisis criminal. Son métodos especiales de investigación como interceptaciones telefónicas, colaboradores eficaces y otros que coadyuvan en la investigación a fin de presentar ante el órgano jurisdiccional casos sólidos.

Las unidades de análisis criminal deben estar integradas por analistas de diferentes áreas, especialmente financiera, tributaria, de contraloría de cuentas, contratación administrativa y contratación civil. La mayoría de los fiscales tiene experiencia en el ramo penal y en ocasiones no logran orientar adecuadamente la hipótesis en la construcción del caso por carecer de experiencia en otras áreas.

Debe existir estrecha colaboración y coordinación con otras entidades del sistema de justicia, por ejemplo lo relacionado a ciencias forenses, policía nacional civil y tribunales de justicia.

En Guatemala ha tenido mucho éxito la creación de una jurisdicción de mayor riesgo mediante la competencia ampliada para un grupo de jueces debidamente capacitados para conocer casos de alto impacto. Se amplió la competencia desde su sede en la capital a fin de conocer diversos casos en todo el

territorio nacional, con el fin de proteger la integridad física de jueces, fiscales, defensores y sujetos procesales. Los sujetos procesales corrían riesgo físico en los departamentos alejados de la capital de Guatemala, así es que el solo hecho de que esos casos no se conozcan en esos departamentos garantiza la protección de esas personas; además los procesados son trasladados a la capital. Se tuvieron experiencias de asesinatos de jueces, fiscales, reos, defensores en el interior del país, lo que motivó diseñar este tipo de judicaturas.

Además, la competencia de mayor riesgo permite la especialización y genera más confianza de la población en el sistema de justicia. Se amplió la competencia de los jueces por medio de una ley emitida por el Congreso de la República. Esta ley indica qué casos se consideran de mayor riesgo, por ejemplo narcotráfico, tortura, asesinato, delitos contemplados en la Ley contra la delincuencia organizada, delitos contemplados en la ley contra el lavado de dinero, trata de personas, entre otros. El Ministerio Público creó la Fiscalía Especial contra la Impunidad que trabajaba con la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y la mayoría de sus casos eran presentados ante el sistema de mayor riesgo o competencia ampliada.

Con el apoyo de la cooperación internacional se llevaron a cabo capacitaciones a diversas fiscalías para utilizar métodos especiales de investigación y presentar los casos a mayor riesgo.

Víctor Cubas Villanueva (Perú): En mi opinión, una persecución estratégica del delito requiere la utilización de la información estadística recopilada básicamente por los operadores como la policía y el Ministerio Público, para su posterior análisis que permitiría, en primer lugar, establecer mecanismos de control de la productividad y con ello determinar la eficiencia y la eficacia del sistema en la persecución del delito.

Con posterioridad a ello, esa información estadística debe ser analizada en un Observatorio de la Criminalidad que permita identificar los delitos de mayor incidencia, los patrones delictuales, los lugares con mayor incidencia de criminalidad, etc. La información resultante permitirá, al Ministerio Público y la Policía Nacional, realizar acciones inmediatas en los denominados puntos calientes de las ciudades para frenar el accionar delictivo, así como elaborar planes estratégicos de persecución, inclusive incorporando a los ciudadanos en la lucha contra la delincuencia. Se han llevado a cabo programas importantes tales como Barrio Seguro que han permitido formar brigadas integradas por personas de los diferentes barrios que han asumido la responsabilidad de luchar contra la delincuencia.

La persecución estratégica del delito debe evolucionar constantemente y utilizar el conocimiento científico y técnico para la investigación del delito, que en la actualidad está marcada por el accionar del crimen organizado en sus múltiples manifestaciones: tráfico de drogas, tráfico de migrantes, tráfico de armas, trata de personas, minería ilegal, tala ilegal, lavado de activos, corrupción; es indispensable la necesidad de organizar una Oficina encargada de hacer análisis estratégico de la criminalidad, que permita explicar las causas y consecuencias de los fenómenos delictivos. El sistema de justicia penal no puede limitarse a dar respuestas reactivas frente a la delincuencia. En el Perú, combatir el delito sólo con la aplicación estricta de la ley no viene dando los resultados esperados, de modo que el Ministerio Público, además de cumplir sus funciones de persecución penal, considera necesario evaluar el delito y los factores que lo causan, con el fin de enfrentar a la criminalidad también en sus raíces y origen. Por lo tanto, las acciones de persecución estratégica coinciden en partir de análisis focalizados de la realidad delictiva y de su contexto económico, social y cultural, comprendiendo medidas preventivas acordes con las causas generadoras del delito, en alianza directa con la comunidad.

Por otro lado, para que el Ministerio Público pueda cumplir su rol constitucional de persecución del delito es indispensable que se implementen laboratorios científicos y con peritos especializados, que permitan proporcionar una base científica a la investigación. Además, debe tener acceso a las bases de datos oficiales de tal manera que pueda acceder a información que es indispensable en el desarrollo de un proceso de investigación.

2 ¿De qué manera debe un Ministerio Público articular las políticas de prevención con otras agencias u organismos del Estado?

Alejandra Gils Carbó (Argentina): la articulación es necesaria y no sólo se da a partir de casos concretos, sino de capacitaciones mutuas, reuniones informativas y consultas informales que agilizan los caminos procesales evitando demoras. La prevención es posible articularla a través de una dirección de análisis criminal, propia del Ministerio Público, que realice un procesamiento inteligente de los datos para generar sistemas de alertas que tengan que ver con las curvas de crecimiento de ciertos delitos, o territoriales, cuando se advierte que determinada modalidad delictiva se concentra en ciertos ámbitos geográficos. Esto permite no sólo alertar a las fuerzas de seguridad y a la comunidad, sino que es posible implementar campañas de comunicación para que las personas adopten recaudos que hagan fracasar el iter criminis. Un ejemplo que hemos implementado con resultados positivos, ha sido el caso de los llamados "secuestros virtuales" que son estafas por vía telefónica para hacer creer a las personas que se tiene secuestrado un familiar y obtener un rescate en tiempo récord.

Luiza Cristina Fonseca Frischeisen (Brasil): O Ministério Público deve manter conversas com os demais órgãos de controle e fiscalização, inclusive, Tribunais de Contas, para recebimento de peças de informação (representações para fins criminais) com provas de materialidade e indícios de autoria de boa qualidade para o recebimento de denuncias em juízo. Importante sempre afirmar a independência constitucional do MP brasileiro em relação aos 3 poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário.

Aqui exemplos de atuação interinstitucional.

Cabe citar que para a prevenção e repressão à lavagem de ativos e corrupção existe a Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de ativos e Corrupção (ENCCLA - criada em 2003) que reúne instituições de fiscalização e controle com ações especificas para cada ano.

E no âmbito da atuação contra a violência doméstica (campo forte de atuação dos Ministérios Públicos Estaduais e do Distrito Federal , vale citar o portal Compromisso e Atitude.

Thelma Aldana (Guatemala): Si bien la prevención es sumamente importante para combatir la criminalidad, debe tenerse presente que al Ministerio Público le corresponde intervenir cuando se ha cometido el delito. No le compete en consecuencia guiar la prevención; es un error dejar al Ministerio Público como ente que dirija una política de prevención. La prevención es una función que debe cumplir a cabalidad el Órgano Ejecutivo del gobierno. Desde los tres Poderes del Estado debe generarse una política criminal democrática del Estado que contenga ejes de prevención, investigación, sanción y reinserción. Desde esa política de estado debe facilitarse al Ministerio Público la posibilidad de articular con otras agencias u organismos de Estado para desarrollar una exitosa persecución penal estratégica. La política criminal democrática debe regular la creación de un ente al más alto nivel que dirija su implementación y que propicie la articulación entre las diversas entidades del sector justicia y de la administración pública en general, así como con entes privados para atender con celeridad los diversos requerimientos del Ministerio Público necesarios para adelantar las investigaciones.

Víctor Cubas Villanueva (Perú): La persecución del delito, la lucha contra la criminalidad organizada, no es una tarea sólo de los operadores del Sistema de Administración de Justicia, debe ser una política integral del Estado en la que deben estar seriamente comprometidos los Poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y los órganos constitucionales. El Poder Ejecutivo tiene que proporcionar el presupuesto necesario para hacer frente a la delincuencia y el Poder Legislativo tiene que estar atento para legislar y proporcionar los instrumentos legales que permitan una lucha eficaz y eficiente contra la criminalidad.

En ese contexto es importante e imprescindible luchar contra la delincuencia, pero teniendo en cuenta que es el efecto o la consecuencia de profundos desajustes de carácter social y económico; y por lo tanto debemos atacar fundamentalmente a las causas que generan tales de problemas. Así lo ha sostenido acertadamente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el Informe sobre el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas, del 30 de diciembre del 2013:

"(…) Como se ha reconocido desde hace más de treinta años, la violencia y el delito son fenómenos que tienen sus raíces en problemas sociales complejos que trascienden al Derecho Penal, y que están relacionados con aspectos mucho más abarcadores y profundos como la justicia y la inclusión social, y la distribución equitativa de los recursos económicos. En concreto, tienen que ver factores como la pobreza, el desempleo, la falta de oportunidades de ascenso social y la falta de acceso a la educación y a la salud. Por eso la reducción de la violencia y la criminalidad requiere de políticas públicas integrales que estén dirigidas a sus verdadera causas".

Por otro lado, la política de prevención del delito igualmente debe tener carácter integral, y fundamentalmente le corresponde a otras agencias y organismos administrativos del Estado hacerse a través de la utilización de la fuerza persuasiva de los medios masivos de comunicación. En este tema de políticas de prevención del delito podrían implementarse programas de corto, mediano y largo plazo. Una sociedad que aspira a ser un Estado Constitucional de Derecho tiene que preocuparse por realizar profundos y radicales cambios de carácter social y económico que le permitan superar la situación actual y sentar las bases de una sociedad con justicia social, con igualdad de oportunidades.

El incremento de la delincuencia y sus nuevas modalidades lleva a responder estratégicamente con acciones focalizadas de prevención, adoptadas como políticas públicas integrales. Para ello es indispensable la suscripción de convenios de cooperación interinstitucional entre el Ministerio Público y las agencias y organismos del Estado. Poder Judicial, Instituto Nacional Penitenciario, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, Superintendencia de Banca y Seguros, Unidad de Inteligencia Financiera, Superintendencia de Registros Públicos, etc.

3 ¿Qué acciones se han implementado o podrían implementarse para afianzar los vínculos entre los fiscales y la comunidad?

Alejandra Gils Carbó (Argentina): Además del diálogo al que me he referido, que comprende reuniones comunes entre fiscales y organizaciones de la sociedad civil y de Derechos Humanos, es necesario que los fiscales salgan de los escritorios para ir a los territorios y a las cárceles, que son lugares históricamente ajenos a la presencia de funcionarios judiciales en plan de asistir a víctimas de delitos ocurridos en esos ámbitos, en especial, en manos de agentes penitenciarios. Cuando me referí a "los territorios" hablo de las zonas rurales y de los barrios populares que padecen segregación territorial, comúnmente llamados villas, favelas, ranchos o campamentos, por tratarse de asentamientos periféricos en condiciones precarias y marginalizadas. Una política relevante durante mi gestión fue la creación de oficinas del Ministerio Público en villas y barrios populares urbanos y periurbanos, donde la actuación se orientó hacia la informalidad, el pluralismo jurídico, la retórica, la prevención, para lograr una respuesta más efectiva e inmediata a los conflictos en esos barrios. Esa tarea nos permitió llevar el acceso a la justicia a sectores históricamente marginados de la presencia estatal, a quienes no tenían ninguna voz y sólo conocían el sistema judicial en su faz punitiva. Entiendo que trabajar en un modelo de persecución penal inteligente con perspectiva de Derechos Humanos y acceso universal a la justicia, es un equilibrio a alcanzar que proporciona la mayor fortaleza que puede tener un sistema judicial. Y, además, es un aporte concreto para que todos vivamos en una sociedad más segura y más solidaria.

Luiza Cristina Fonseca Frischeisen (Brasil): É importante prestar informações com relatórios de atividades, bons portais de transparência , manter ouvidorias, manter canais de envio de perguntas e informações eletrônicos, realizar audiências públicas, prestar informações por meio de assessoria de imprensa. Aqui exemplos de portais com informações especiais do MPF: http://www.amazoniaprotege.mpf.mp.br/, http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato e http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco

Todos os Ministérios Públicos tem portais com notícias, informações e espaços de comunicação com a sociedade: o do Ministério Público Federal e um exemplo de MPEstadual.

Thelma Aldana (Guatemala): Sumamente importante la comunicación del Ministerio Público con la comunidad. Desde generar la confianza en la presentación de denuncias, protección a testigos y atención a grupos en condiciones de vulnerabilidad.

En ese sentido en Guatemala se han desarrollado mecanismos electrónicos amigables para presentación de denuncias en todo el territorio nacional, botones de pánico para atender a mujeres que sufren violencia, unidades especializadas para casos de extorsión, violencia contra la mujer, niñez, población LGBTI, entre otros.

Se crearon fiscalías para atender casos de violencia contra la mujer (VCM) y fiscalía especializada en femicidio. Antes del 2008 no se tenían datos de casos de VCM, después de la implementación de estas fiscalías especializadas se han contabilizado más de 50.000 denuncias por año, lo que refleja que la mujer guatemalteca ha roto el silencio y se está atreviendo a denunciar porque hay un sistema que aunque debe mejorar, le puede atender de acuerdo a sus necesidades específicas, sistema que entiende el círculo de violencia que sufre y que además tiene enfoque de género. Dentro de ese marco se creó un modelo de atención integral, para evitar la revictimización de la mujer que incluye que en su celular las mujeres tengan una app para que en caso de ser violentadas opriman el botón y la policía nacional civil coordinada por el Ministerio Público acuda de manera inmediata a auxiliarlas.

El ente investigador puede participar en observatorios ciudadanos para monitorear el comportamiento de las agencias del sistema de justicia y del propio Ministerio Público. No hay en Guatemala un observatorio de esta naturaleza, pero estimo que puede implementarse como apoyo al sistema de justicia penal.

Crear políticas de género y de pueblos indígenas desde el ámbito de los Derechos Humanos, construidas con estos sectores de la población para atenderlos de acuerdo a sus necesidades específicas y articular esfuerzos en la lucha contra la criminalidad y la impunidad.

Está vigente en el Ministerio Público a partir del 2018 la política de pueblos indígenas. Existe además la Secretaría de Pueblos Indígenas como un puente de comunicación entre la justicia ordinaria y la de los pueblos originarios. Se implementaron mesas de trabajo para atender los diversos requerimientos como tener interpretes en las fiscalías y capacitar a fiscales con enfoque en los derechos de los pueblos originarios.

Víctor Cubas Villanueva (Perú): El Ministerio Público del Perú ha llevado a cabo un interesante, aunque insuficiente, programa para afianzar los vínculos entre los fiscales y la comunidad. Las Jornadas de Acercamiento a la Comunidad, mediante las cuales se brindan servicios de asistencia legal, psicológica y social a la población. El diálogo sobre problemas delictuales y la aplicación de instrumentos técnicos para recoger la información del caso, fueron beneficios directos de estas jornadas, que mostraron la preocupación ciudadana ante el avance de la violencia y la delincuencia, sobre todo entre grupos de alto riesgo como adolescentes y jóvenes.

Las Jornadas de Acercamiento a la Comunidad son actividades del Ministerio Público dirigidas a forjar vínculos con la población, a través de la atención directa, en especial a los sectores populares con problemas de pobreza y alta conflictividad social. De este modo se busca conocer in situ la realidad de cada zona en materia delictiva y elaborar en forma conjunta las estrategias de intervención. Estas jornadas tienen como objetivo central levantar información sobre los delitos a nivel comunitario, incluyendo la aplicación de encuestas. Sobre todo, ayudan a identificar puntos delictivos calientes, recabando información sobre las situaciones que ameritan una actuación directa. El tradicional distanciamiento entre la comunidad y el Ministerio Público ha contribuido a que la población desconozca su verdadero rol de defensa de la sociedad ante la violencia y el delito. Por ello, se requiere una política de acercamiento que esclarezca tales fines y proporcione seguridad al ciudadano común y corriente.

Ante la debilidad de otras políticas públicas en materia de justicia y seguridad ciudadanas, el Ministerio Público del Perú considera necesario intervenir de forma directa para prevenir el delito, en un esfuerzo conjunto con la comunidad, sus organizaciones y redes locales. De este programa primigenio han surgido otros dos importantes programas:

a) Fiscales escolares y fiscales ambientales

En las escuelas del país, el Ministerio Público promueve la formación de estudiantes con valores y conocimientos en los asuntos importantes de su realidad. El programa alienta la reflexión sobre temas como Derechos Humanos, derechos y deberes de niños y adolescentes, prevención del pandillaje, consumo de drogas, maltrato infantil, abuso sexual

y otras formas de violencia, así como protección de los recursos naturales y del medio ambiente. En esta línea, el Programa de Persecución Estratégica del Delito busca desarrollar capacidades en los adolescentes para que se desempeñen como fiscales escolares y fiscales ambientales, a fin de convertirlos en referentes positivos para sus pares, en la escuela y en la comunidad.

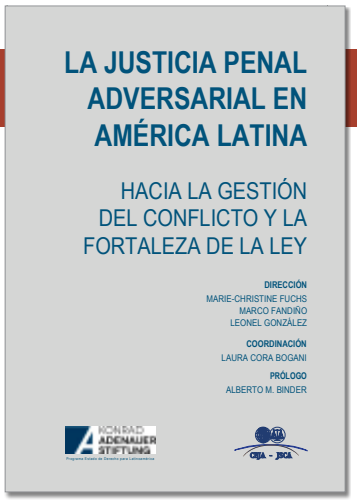
b) Jóvenes líderes hacia un futuro mejor

La atención directa a adolescentes y jóvenes en situación de riesgo delictivo es otro interés del Ministerio Público en su meta por fortalecer la seguridad ciudadana y al mismo tiempo velar por el desarrollo de las nuevas generaciones. Esta línea de acción intenta frenar la propensión al delito de pandillas, barras bravas o cualquier otra forma de violencia juvenil dándoles a sus integrantes la ocasión de convertir en valores los aspectos positivos -como la lealtad y la camaradería- que existen al interior de estos grupos tan prontos para la violencia. La oportuna orientación legal y psicológica contribuye a abrir nuevas vías de realización para estos adolescentes y jóvenes, evitando su captación ideológica para fines ilegales o su inmersión en el mundo de las drogas, entre otras conductas que contribuyen a incrementar los índices delictivos.

reseñas bibliográficas

La Justicia Penal Adversarial en América Latina: hacia la gestión del conflicto y la fortaleza de la ley

Alejandra Bocardo
Investigadora de CEJA.



En 2018, fue publicado el estudio *La Justicia Penal Adversarial en América Latina. Hacia la gestión del conflicto y la fortaleza de la ley,* fruto de un proyecto coordinado por el Centro de Estudios de Justicia de las América y el Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer. Se trata de un conjunto de investigaciones sobre la realidad de la justicia adversarial en distintos países: Argentina (justicia federal y provincial de Neuquén); Brasil (justicia federal y estadual de Bahía); México (federal y estadual de Nuevo León); Perú, Bolivia, Guatemala, Venezuela, Chile, Paraguay, Ecuador, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Guatemala, República Dominicana, Cuba, Panamá y Uruguay.

Cada informe local refleja el estado actual del sistema adversarial en su país o localidad, girando alrededor de tres ejes: 1. Oralidad y calidad de la litigación; 2. Protección del sistema de garantías del imputado; y 3. Reorganización de las instituciones del sistema penal. Para ello, se utilizan diversas estrategias: entrevistas a operadore/as del sistema local, la observación de audiencias, la recopilación y análisis de información cuantitativa y cualitativa. Posteriormente, se elaboró un documento que refleja, en una primera instancia, un trabajo comparativo entre aquellas realidades; para concluir con una serie de propuestas o ideas desafiantes que nutran de contenido a una nueva agenda de trabajo regional en materia de reformas a la justicia penal. En las páginas siguientes se presenta un extracto de dichas propuestas.

Análisis regional sobre la situación del sistema adversarial

La implementación del sistema y sus contrarreformas

Los procesos penales latinoamericanos se rigen por un modelo acusatorio y adversarial, a excepción de la justicia federal de Argentina y el sistema judicial de Brasil que aún se administran bajo la lógica de un sistema mixto o inquisitivo morigerado. Se puede clasificar la evolución regional del sistema adversarial en tres momentos que no se vinculan con fases temporales sino con etapas del desarrollo de las discusiones y demandas de los procesos penales. En un principio, los sistemas se preocuparon por establecer una audiencia oral para la etapa de juicio y entregar al Ministerio Público la titularidad de la acción penal y dirección de la persecución. Como consecuencia de las lecciones aprendidas durante la década de los '90, el segundo período de reformas estuvo dado por cambios profundos en la organización y gestión interna de las instituciones, así como por la necesidad de planificar el proceso de implementación y constituir organismos específicos para esta función. Pues bien, el tercer momento está dado por los debates y desafíos, encontrándonos en una etapa de sofisticación de la agenda de trabajo y asunción de que hay debates que ya se han saldado y no se encuentran en discusión.

reseñas bibliográficas

Sin perjuicio de que la mayoría de los países dispone de procesos adversariales, lo cierto es que éstos han estado sometidos a contrarreformas que implicaron cambios cuya lógica fue la opuesta a las bases políticas y técnicas del modelo adversarial. De acuerdo con los informes locales, podríamos ordenar estas contrarreformas en tres grandes modificaciones. En primer lugar, aquellas que tuvieron como finalidad ampliar las causales de procedencia de la prisión preventiva. En segundo lugar, se produjo una retracción en el uso del instituto del juicio por jurados. El tercer ámbito tiene que ver con medidas que sobrecargaron la utilización del juicio oral. Todo ello es indicativo de las tensiones que encierra la reforma procesal penal y de la necesidad de no abandonar su estudio y análisis empírico con la finalidad de corregir errores y reforzar el progreso.

Oralidad, calidad de la litigación y juicio por jurados

La estructura procesal del sistema adversarial

Uno de los ejes en la instalación del sistema adversarial fue la sustanciación del proceso a través de audiencias orales, públicas y contradictorias. Si bien la oralidad se saldó legalmente en la etapa de juicio (pues todos los países cuentan con una audiencia), subsiste la necesidad de consolidarla en la etapa preliminar en tanto las realidades locales demuestran que, en general, las audiencias previas no están reguladas o funcionan débilmente. El diseño de los códigos procesales penales latinoamericanos indica que coexisten diversas tendencias en la estructura procesal del modelo adversarial. Podríamos distinguir tres tipos distintos de proceso adversarial. El primero es el llamado proceso adversarial clásico, que consiste en la estipulación de la oralidad como principio general y en un conjunto variado de audiencias para la toma de todas las decisiones jurisdiccionales durante la etapa preliminar. En este modelo están comprendidos los casos de Argentina (tanto a nivel federal –con el Código Procesal Penal Nacional no implementado- como en la provincia de Neuquén), Chile, Ecuador, México, Panamá y Uruguay. En todos estos países se han estipulado audiencias para el control de la legalidad de la detención, formulación de la imputación, discusión de medidas cautelares, salidas alternativas y juicio abreviado, y control de la acusación. Un segundo modelo es el proceso adversarial burocratizado, cuyo rasgo distintivo es la supervivencia de elementos característicos de los procesos mixtos o inquisitivos. Si bien algunos códigos, como el de El Salvador, estipulan la realización de audiencias en las fases tempranas del proceso, responden a la lógica del sistema tradicional en tanto mantienen instituciones como la declaración indagatoria como acto procesal inicial o incluso mantienen ese instituto, pero solamente en sede fiscal y sin la necesidad de realizar una audiencia para formalizar la imputación, como Costa Rica. La mantención de la lógica tradicional también puede observarse en la regulación de la etapa intermedia. En Honduras, la admisión del caso se da en la audiencia preliminar y la discusión probatoria en la instancia de juicio oral. En esta estructura subyace una visión muy débil sobre la fase intermedia en tanto la litigación sobre la prueba se encuentra fuertemente limitada al producirse de forma posterior a la decisión sobre el sobreseimiento o la apertura a juicio. El tercer y último modelo lo constituye el denominado *proceso adversarial escriturizado*. Es aquel en el cual la mayoría de las decisiones judiciales de la etapa preliminar se adoptan de manera escrita (como en Brasil, Cuba o Costa Rica) o en el que las audiencias se han convertido en representaciones distorsionadas de la oralidad.

Calidad del litigio en las audiencias

El análisis de la información cualitativa de los estudios locales permitió identificar algunas fortalezas y debilidades en las dinámicas de las audiencias orales en la región. En primer lugar, en las *audiencias de control de detención* se observa un rol muy pasivo del juez en el análisis de las condiciones de detención, así como la primacía del expediente escrito o la ausencia de una instancia específica para controlar la detención. La audiencia de formalización de la investigación, por su parte, se encuentra regulada en diez sistemas procesales del total de los 22 analizados y en el plano práctico se advierte una litigación formal, representada principalmente en la lectura de escritos o la descripción de los hechos desde la lógica del parte policial.

Mientras tanto, las audiencias de medidas cautelares tienen aún un conjunto de problemas irresueltos que han sido objeto de discusión en las últimas décadas, como la ausencia de una estructura definitoria de

los momentos de los distintos debates que la componen; así como un déficit en la calidad de información en el litigio. También se observa la ausencia de fijación de plazos y mecanismos de supervisión de las medidas cautelares. Por otra parte, en las audiencias de salidas alternativas no existe una tendencia marcada en la región en cuanto a la necesidad de que el juez asuma un rol activo en la solución del conflicto primario. Los informes locales también registran que la audiencia de etapa intermedia no se ha consolidado como una instancia central en la generación de acuerdos o depuración de la prueba de manera preparatoria al juicio oral. Por último, si bien el juicio oral existe en la región hace décadas, lo cierto es que en la mayoría de los países presenta dos problemas centrales: la subsistencia de un rol activo del juez en la realización de preguntas a los testigos, así como una baja calidad en la litigación durante la audiencia de juicio.

La regulación del juicio por jurados

Una de las modalidades posibles para la sustanciación del juicio es a través de un tribunal integrado por jurados populares. Aunque el juzgamiento por jurados populares en el proceso penal ha estado en el centro del diseño de la justicia criminal en casi todas las constituciones políticas latinoamericanas desde comienzos del siglo XIX y continua regulado, en muchas de ellas no se ha vuelto una realidad. De hecho, en sólo 6 de las 22 jurisdicciones analizadas en la investigación se encuentra en funcionamiento. No obstante, el tema persiste en la agenda de reformas, en tanto que constituye uno de los mecanismos más eficaces para ampliar la participación de la ciudadanía en la justicia penal y democratizar el funcionamiento de los sistemas judiciales

La protección del sistema de garantías

El sistema de garantías según Alberto Binder (2012, p. 167), se entiende como: "Un conjunto de principios, que se expresan en herramientas técnicas, cuyo cometido es proteger a todo ciudadano de los abusos de poder". Este sistema funciona sobre la base de tres dimensiones integradas: los requisitos de verificabilidad compuestos por los principios de legalidad, culpabilidad, lesividad y proporcionalidad; las condiciones de verificación, integradas por la imparcialidad; contradicción; y publicidad; y reglas de comprobación, integradas por las reglas de la prueba, desde su admisibilidad hasta su valoración y fundamentación en la instancia de juicio oral. En los informes locales se analiza la operatividad de estos principios. Por ejemplo, se documenta que no existe una tendencia regional en favor del ejercicio activo del derecho de defensa. Asimismo, en algunos países se reportó que persiste una labor pasiva o confusa del juez de garantías durante la etapa de investigación. Por otro lado, se han desarrollado distintas experiencias respecto de la inclusión del paradigma de justicia restaurativa en nuestra región.

La organización y funcionamiento de las instituciones

Todas las instituciones judiciales experimentaron cambios profundos como consecuencia de la implementación del sistema penal adversarial. En una primera instancia, estas transformaciones estuvieron dadas por un reordenamiento en las funciones de cada organización, asignando con exclusividad la dirección de la persecución al Ministerio Público, el apoyo a los fiscales en la investigación penal a las policías, los servicios de representación de los imputados a la Defensa Pública y fijando que los jueces se hagan cargo específicamente de la tarea jurisdiccional. La segunda etapa de cambios se vinculó con la compatibilización de los modelos de gestión institucionales con las exigencias que imponía la oralidad. Es así que las fiscalías abandonaron la estructuración refleja al Poder Judicial y establecieron sistemas por flujos, territoriales o temáticos mucho más flexibles y bajo una nueva comprensión de la criminalidad, la judicatura creó oficinas dedicadas a la administración de los tribunales y la defensa tematizó sus unidades y flexibilizó la intervención de los defensores durante el procedimiento penal.

En la actualidad, si bien casi todos los países de la región poseen Ministerios Públicos autónomos, la Defensa Pública aún adolece de pertenecer a otras instituciones judiciales pues del total de los veintidós sistemas analizados en tan sólo nueve de ellos gozan de autonomía. Por otro lado, el Ministerio Público ha transitado por avances muy notables, pero aún no ha consolidado una visión estratégica de la investigación penal. Esto se traduce en

que son minoritarias las experiencias de oficinas o unidades de análisis criminal (10 de 22 jurisdicciones analizadas) con la misión abandonar la lógica del caso a caso y comprender que el delito se apoya en la existencia de grandes estructuras criminales que operan regionalmente. Por último, en la región se han desarrollado distintas experiencias en relación al modo en que se controlan las medidas cautelares distintas a la prisión preventiva y las reglas de conducta que se imponen en el marco de la suspensión condicional del proceso. Distintas modalidades de estas oficinas han sido implementadas en Ecuador, México y Panamá. Experiencias similares se encuentran en desarrollo en algunos estados de Brasil y provincias argentinas (como Santiago del Estero o Entre Ríos) y se han discutido o intentado implementar en otros países, como Chile, Bolivia y Perú, pero sin éxito.

Propuestas para la consolidación de la justicia penal adversarial en América Latina

Programa de mejoramiento de la oralidad: se propone como modalidad de intervención la creación de un Programa Latinoamericano de Mejoramiento de la Oralidad que sea un punto de encuentro entre las instituciones encargadas de la formación judicial, el mundo académico y las ONG´s que realizan seguimiento y monitoreo del sistema de justicia penal. Entre los aspectos que debiesen considerarse dentro de este programa se encuentran el fortalecimiento del litigio en la audiencia de formalización; de la conducción de audiencias de acuerdos; del litigio y la conducción de audiencias en las audiencias de medidas cautelares -a fin de evitar la prisión preventiva sin contradicción-; así como el fortalecimiento de los debates probatorios en la audiencia de la etapa intermedia.

La agenda de trabajo de las instituciones del sistema de justicia penal: la necesidad de reorganización institucional es relevante para todas las instituciones del sector justicia. En la mayoría de países de América Latina se ha consolidado la ubicación institucional del Ministerio Público como un organismo autónomo y no dependiente de otros Poderes del Estado. Desde luego, la simple regulación de su autonomía no necesariamente garantiza que el Ministerio Público no esté afecto a presiones indebidas de actores externos. En los últimos años, las fiscalías han llevado investigaciones de delitos en los cuales autoridades del Estado incurrieron en responsabilidades penales, como Brasil y Guatemala. Mientras que en algunos casos puede entenderse como un ejemplo positivo de actuación autónoma del Ministerio Público, también puede interpretarse como una promoción los intereses de sectores ideológicos contrarios a las fuerzas de gobierno. La judicialización de la política se encuentra en un momento álgido en la región y el Ministerio Público no debiese ser utilizado para instrumentalizar luchas de poder político. Por el contrario, debe seguirse explorando en el camino de la autonomía, no entendiéndola como autarquía o soledad institucional sino relacionándose de forma equilibrada con el resto de poderes del Estado.

Los movimientos de reforma procesal penal generaron en la mayoría de países estructuras de organización judicial más horizontales en las que existe división entre las funciones jurisdiccionales y administrativas, estando a cargo de estas últimas funciones un/a profesional de algún área multidisciplinaria, llámese administrador/a o director/a de Oficina Judicial. Más allá de estas transformaciones en la primera instancia, existen transformaciones pendientes en la organización de los Poderes Judiciales. Por un lado, las experiencias de los Consejos de la Magistratura han tenido una valoración negativa en la mayoría de países. Otro desafío es la necesidad de potenciar el vínculo del Poder Judicial con la comunidad. En América Latina, todavía existe un vestigio monárquico en los Poderes Judiciales que se caracteriza tanto en un nivel macro como en el ejercicio de la función jurisdiccional por los jueces y juezas. Esta concepción debe ser abandonada por un nuevo ideal de jueces y juezas en el que su relacionamiento en la comunidad sea una práctica habitual. Por tanto, existe la necesidad de realizar una nueva transformación en la capacitación judicial, incorporando información sobre el contexto social en los cuales los y las juezas impartirán justicia.

Por otro lado, en los movimientos de reforma no existieron muchas transformaciones en los organismos policiales. Con el paso del tiempo, se han identificado limitaciones en el funcionamiento de los sistemas penales causadas por el bajo desempeño de los organismos policiales. Por ejemplo, las dificultades en la recolección de evidencias y el resguardo del sitio del suceso, el respeto a

la cadena de custodia o la baja calidad de la investigación policial. Existe, por tanto, la necesidad de capacitación de los organismos policiales, que permitan que éstos puedan mejorar sus procesos de trabajo y equipararse al resto de instituciones del sistema penal. De forma paralela, deben reforzarse los protocolos oficiales de procedimientos que permitan mayor transparencia y mecanismos de control de los organismos policiales.

Las Defensorías Penales Públicas han transitado un difícil camino hacia el fortalecimiento de sus organizaciones y hacia la consolidación de herramientas de gestión institucional para garantizar el derecho a defensa. En la actualidad, los desafíos se relacionan con la necesidad de fortalecimiento institucional y de equiparación presupuestaria con otros organismos del sistema; así como con la implementación de estándares de defensa penal efectiva; la focalización en grupos de atención preferente; así como la autonomía de las Defensorías y su no dependencia institucional.

Políticas públicas para la consolidación del sistema adversarial: los desafíos actuales de los sistemas adversariales en la región precisan de la incorporación de nuevos enfoques en las políticas públicas. Uno de ellos se refiere a la incorporación del enfoque de género. Se ha observado escaso desarrollo de la vinculación entre la agenda de trabajo de la reforma procesal penal con el movimiento feminista y de reivindicación de los derechos de las mujeres. Algunas áreas en las que podría profundizarse dicho trabajo es la incorporación de la perspectiva de género en la teoría del caso por parte la defensa y la fiscalía; el debate respecto del papel de las salidas alternativas en casos de violencia de género; la presencia equilibrada de mujeres en los órganos jerárquicos del sector justicia; así como la creación y aplicación de protocolos para juzgar con perspectiva de género.

Por otro lado, resulta necesario reivindicar el paradigma restaurativo en la resolución del conflicto primario. Ello exige una reflexión acerca de los objetivos del sistema de justicia penal. En ese sentido, debemos apostar por entender al sistema de justicia penal como un paradigma de gestión de la conflictividad (Binder, 2015). Para ello proponemos dos líneas de intervención: a) reforma integral al sistema penal para la incorporación del paradigma restaurativo, y b) plan de revitalización y reconfiguración de las salidas alternativas al proceso penal. También es importante construir una política de mejoramiento de la calidad de los resultados del sistema. Aunque uno de los éxitos del movimiento de reformas fue haber generado sistemas procesales con mayores niveles de eficiencia, en algunos países se observa una exacerbación de la urgencia por alcanzar resultados cuantitativos sin observar cuál es la calidad de los mismos. Por ello, además de los usuales indicadores de término, también se deben incorporar indicadores de proceso, que suelen poner su foco en cuáles son las características del procedimiento y el grado de satisfacción de las y los usuarios.

Finalmente, es necesario construir una gobernanza de la reforma. Ello implica pasar de instancias de coordinación interinstitucionales planteadas en una lógica formal como la suma de Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Ministerio Público y Defensa, hacia espacios con nuevos actores institucionales y sociales que tienen mucho que decir en términos de funcionamiento práctico de la justicia penal. Así, se recomienda constituir mesas de gobernanza del sistema de justicia, que pueden ser utilizadas de forma persuasiva hacia nuevos interlocutores como los medios de comunicación sobre los que siempre ha existido cierta resistencia a la hora de trabajar en forma conjunta y que producto de dicha lejanía no siempre se han relacionado de forma adecuada con los nuevos sistemas de justicia penal. Además, en las instancias de coordinación y monitoreo del sistema de justicia penal es fundamental que exista participación por los organismos de la sociedad civil que tengan un rol no sólo observador sino también fiscalizador y con capacidad real de injerencia en la fijación de políticas y estrategias de intervención.

reseñas bibliográficas

La gestión judicial de los nuevos tribunales civiles

Gonzalo Fibla Cerda
Investigador del CEJA.

Durante los últimos años, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) ha acompañado de manera activa las transformaciones a la justicia civil en numerosos países de la región. La experiencia y la evidencia recopilada en este tiempo ha permitido afirmar que el éxito de este proceso viene dado no solo por la adecuación del marco normativo o la ley procesal, sino que en la transformación de las prácticas en los juzgados. Una reforma exitosa requiere indudablemente de la preparación de operadores y operadoras, así como también de innovaciones en la gestión interna. Cuestión que resulta especialmente trascedente al nivel de los juzgados y tribunales y las dinámicas de funcionamiento que surgen al interior de ellos.

A pesar de que existe evidencia sobre la conveniencia de adoptar modelos basados en la oralidad, aún persisten ciertas resistencias al acogimiento de un sistema reformado en algunos sectores de América Latina. Ciertos tribunales continúan funcionando bajo un sistema de organización piramidal o jerarquizado y con altos niveles de burocratización y opacidad. Lo anterior lleva a que su actividad no se rija bajo estándares adecuados de eficiencia tanto en lo administrativo como en lo estrictamente jurisdiccional. Por otro lado, otros tantos juzgados de la región comenzaron su proceso de reforma; sin embargo, dichas transformaciones no han terminado de asentarse, o bien se han visto obstaculizadas por una serie de factores internos o externos.

Es en este contexto se presenta la publicación dirigida por Marco Fandiño y coordinada por Paula R. Ballesteros, *La Gestión Judicial de los Nuevos Tribunales Civiles*, que constituye un esfuerzo por continuar con la reflexión sobre la gestión en la justicia civil, procurando aportar con nuevas ideas y miradas en torno al tema. El documento se abre con una serie de cavilaciones que Fandiño identifica como lineamientos para la transformación de los juzgados civiles. El autor comienza haciendo una conceptualización de la idea de gestión judicial, junto con una revisión de experiencias latinoamericanas de reforma. Luego, analiza la organización judicial y las unidades que se identifican al interior de los juzgados reformados. La mirada se centra también en dos paradigmas relativamente nuevos para la realidad latinoamericana: el tribunal multipuertas y el *case managment*. Finalmente, el autor formula recomendaciones de cara a la reforma de los juzgados civiles tanto en lo jurisdiccional como en lo administrativo, proponiendo además un organigrama modelo.

Este marco planteado por Fandiño se complementa con dos secciones que aterrizan las reflexiones teóricas a las realidades locales.

En la primera sección se presentan miradas sobre las dinámicas judiciales de Argentina, Colombia, Guatemala y Perú. En Neuquén (Argentina) se describe el proceso para poner en marcha la primera oficina judicial, revelando tanto los aciertos como desafíos en este camino. En Colombia se indaga en el proceso de articulación de la justicia formal y la informal, a propósito del trabajo en las casas de justicia. Por su lado, Guatemala presenta su experiencia con el modelo de gestión de calidad en la corte de apelaciones. También en Guatemala se relata la experiencia de gestión y oralidad en sede laboral, resaltando el rol de la judicatura. Finalmente, hay dos artículos de Perú. El primero aborda el tema de los presupuestos procesales y la teoría del caso en Arequipa. El segundo artículo peruano se aproxima a la necesidad de agilidad y simplificación en la justicia alimentaria.

reseñas bibliográficas

Los artículos que conforman esta primera sección son los ganadores del Concurso de Experiencias de Innovación convocado por CEJA y expresan la sentida preocupación del organismo por acompañar los procesos de reforma. Asimismo, confirman la necesidad de levantar información empírica sobre estos procesos, identificando espacios de aprendizaje y crítica.

En la segunda sección del libro se recogen tres artículos brasileños, siendo en hilo conductor entre ellos la reflexión en torno al sistema de precedentes. El debate planteado por las autoras de los trabajos se inserta en el marco del nuevo Código de Proceso Civil del 2015. La pregunta que surge como transversal es la siguiente ¿cómo adecuar las prácticas del sistema de justicia brasileño a los cambios que esta nueva norma introduce? El primero de los trabajos se centra en la experiencia paulista en la resolución de demandas repetitivas, específicamente, con la participación de terceros. El segundo artículo sigue la reflexión de las demandas repetitivas desde la mirada de la Procuradoría General de Justicia del Estado de Bahía. El tercer artículo, en tanto, desarrolla el trabajo realizado por el núcleo de gestión de precedentes del Tribunal de Justicia del Estado de Mato Grosso.

En suma, la publicación abre nuevos debates sobre cómo hacer el sistema de justicia más eficiente, pero por sobre todo sobre cómo acercar el mismo a la ciudadanía, abordando los nuevos desafíos de la conflictividad no penal mediante experiencias prácticas que revelan los aciertos en este camino. El aporte de los autores y autoras de los textos confirman el interés de CEJA de fomentar el intercambio de ideas e información sobre la justicia civil en su sentido más amplio bajo una mirada crítica y constructiva.

INECIP 30 AÑOS
INSTITUTO DE ESTUDIOS COMPARADOS
EN CIENCIAS PENALES Y SOCIALES

CEJA · JSCA 20 años
Centro de Estudios de Justicia de las Américas
— Justice Studies Center of the Americas —